Advies

Een smalle kijk op onderwijs-kwaliteit



ONDERWIJS raad

Een smalle kijk op onderwijskwaliteit

Stand van educatief Nederland 2013

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

Advies *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*, uitgebracht aan de Minister en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20130206/1027, november 2013

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2013.
ISBN 978-94-6121-038-8

Bestellingen van publicaties:
Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:
www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:
www.balyon.com

Opmaak figuren:
Schwandt Infographics

Drukwerk:
DeltaHage grafische dienstverlening

ONDERWIJSRAAD

Aan de Minister en Staatssecretaris van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw dr. M. Bussemaker en de heer drs. S. Dekker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk	Contactpersoon	Plaats/datum
20130206/1027		Den Haag, 4 november 2013
Uw kenmerk	**Doorkiesnummer**	**Onderwerp**
		Advies *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*

Mevrouw de Minister, mijnheer de Staatssecretaris,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u de Stand van educatief Nederland 2013 aan, getiteld *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*.

Goed onderwijsbeleid komt tot stand door niet alleen naar de korte, maar ook naar de lange termijn te kijken. Goed beleid komt ook tot stand door te bepalen waar de verschillende onderwijssectoren elkaar versterken of verzwakken. Met deze derde editie van de Stand van educatief Nederland doet de raad beide. Hij stelt zich daarbij de volgende vragen: Hoe staat het onderwijs er voor? Is het goed voorbereid op de toekomst?

De raad constateert dat het Nederlandse onderwijs het in internationale vergelijkingen goed doet. Met gemiddelde financiële inzet worden bovengemiddelde prestaties geleverd. Het aantal zwakke scholen is in de afgelopen jaren sterk gedaald, het aantal diploma's in mbo, hbo en wo is gestegen, en het aantal voortijdige schoolverlaters is verminderd. Toch vindt de raad dat het Nederlandse onderwijs niet goed genoeg is voorbereid op de toekomst. Hij signaleert drie risico's voor verdere verbetering en vernieuwing:

- er is te weinig visie op wat het onderwijs leerlingen en studenten moet bijbrengen;
- scholen hebben te weinig ruimte om te variëren en te vernieuwen; en
- de eigenwaarde van leerlingen die niet goed presteren op basisvaardigheden, staat onder druk.

Om deze risico's te verkleinen, formuleert de raad enkele uitdagingen voor het onderwijsbeleid. De brede kwaliteit van het onderwijs zou beter inzichtelijk gemaakt moeten worden en gemonitord. De overheid zou van instellingen meer professionaliteit mogen verlangen en zelf beter op hoofdlijnen moeten sturen. En tot slot pleit de raad voor meer waardering van niet-cognitieve capaciteiten.

De raad hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan de verdere verbetering van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs.

Met beleefde groet,

Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter

Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoud

Deel B: Cijfers

Deel C: Dimensies

Samenvatting

Eén keer in de vier jaar maakt de Onderwijsraad de stand van educatief Nederland op. De raad beschrijft cijfermatige ontwikkelingen en analyseert het gevoerde beleid van overheid en onderwijsveld. Hij stelt zich de volgende vragen: Hoe staat het onderwijs er voor? Welke veranderingen in het beleid zijn nodig voor duurzame kwaliteitsverbetering?

Het Nederlandse onderwijs levert met gemiddelde financiële inzet bovengemiddelde prestaties. Toch is het onvoldoende voorbereid op de toekomst. De basiskwaliteit is goed, maar er zijn belemmeringen voor verdere verbetering en vernieuwing.

Drie risico's in het huidige onderwijs

Allereerst is er te weinig visie op wat het onderwijs leerlingen en studenten moet bijbrengen. In de afgelopen periode was de aandacht eenzijdig gericht op meetbare doelen, in het bijzonder op het verhogen van taal- en rekenprestaties. Veel minder beleidsaandacht was er voor het bredere vakkenaanbod, algemene vorming en beroepspraktijkvorming. Ten tweede hebben scholen – door prestatieverhogende maatregelen – onvoldoende ruimte om accenten te leggen in hun onderwijsaanbod of om te vernieuwen. Tot slot staat de eigenwaarde van leerlingen die niet goed presteren op basisvaardigheden, onder druk. Het vroege keuzemoment voor vmbo, havo of vwo accentueerde al cognitieve verschillen tussen jongeren van verschillende sociale achtergronden, doordat afkomst nog steeds een rol speelt bij schoolkeuze. Door de toename van categorale klassen dreigen nu ook de sociale verschillen groter te worden. Om deze risico's te verkleinen, formuleert de Onderwijsraad drie uitdagingen voor het onderwijsbeleid.

Uitdaging 1: maak brede kwaliteit inzichtelijk

De raad vindt dat beleidsmakers, onderwijsinstellingen, leraren en anderen gezamenlijk indicatoren moeten ontwikkelen voor de opbrengsten van het brede vakkenaanbod (geschiedenis, economie, filosofie, cultuureducatie), maar ook van burgerschapsvorming en aandacht voor vakoverstijgende 'advanced skills' (problemen oplossen, samenwerken, communiceren en ict-geletterdheid). Nodig zijn zowel getalsmatige indicatoren als graadmeters voor de gepleegde inspanningen. Instellingen zijn zelf aan zet bij het vormgeven van de eigen identiteit – ook een indicator voor onderwijskwaliteit.

Uitdaging 2: stuur centraal op hoofdlijnen, vraag scholen een grotere professionele inbreng

De overheid moet beter sturen op hoofdlijnen. Ze moet meer regie nemen bij belangrijke bestuurlijke vraagstukken, maar voor de onderwijsinhoud instellingen juist meer ruimte geven. Daarvoor is meer professionaliteit van scholen nodig. Werken in het onderwijs is niet eenvoudig. Niettemin – en juist ook *daarom* – vindt de raad het redelijk om van leraren te vragen dat zij zich verplicht bijscholen en zich inschrijven in een publiekrechtelijk lerarenregister. De raad vindt dat er ook meer eisen gesteld moeten worden aan schoolleiders en schoolbestuurders .

Uitdaging 3: zorg voor meer waardering van niet-cognitieve capaciteiten

De samenleving heeft ook behoefte aan creativiteit, probleemoplossend vermogen, samenwerking, culturele en morele sensitiviteit, zorgzaamheid en vakmanschap. Om de eigenwaarde van álle jongeren te bevorderen en iedereen optimale levenskansen te bieden, is hiervoor meer waardering nodig. De raad pleit voor aantrekkelijk en goed beroepsonderwijs, met voldoende ruimte voor de praktijk, zodat vakmanschap ruim baan krijgt. Er moet meer persoonlijke differentiatie mogelijk zijn in onderwijsprogramma's. Tot slot doet de raad voorstellen om leerlingen van verschillende achtergronden elkaar in het onderwijs te laten treffen.

Deel A

Conclusies

Eens in de vier jaar maakt de Onderwijsraad de *Stand van educatief Nederland* op. Daarin beschrijft hij cijfermatige ontwikkelingen en analyseert hij het gevoerde beleid van overheid en onderwijsveld. Met deze 'helikopterview' laat de raad zien wat er goed gaat en wat beter kan.

1 De derde *Stand van educatief Nederland*

Goed onderwijsbeleid komt tot stand door niet alleen naar de korte termijn te kijken, maar ook – of misschien wel juist – naar de lange. Naar een punt op de horizon waar het met het Nederlandse onderwijs naar toe moet, een punt waarop beleidsmakers en onderwijsprofessionals kunnen sturen. Goed beleid komt ook tot stand door de verschillende onderwijssectoren in samenhang te bekijken en te bepalen waar ze elkaar beïnvloeden. Voor dit alles is periodiek een integrale analyse van het Nederlandse onderwijs nodig. Deze derde editie van de *Stand van educatief Nederland*, met als titel *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*, is zo'n analyse. De eerste kwam uit in 2005, de tweede in 2009 (beide zijn terug te vinden op de site van de raad).

1.1 De beleidscontext: wisselende coalities, economische crisis, veranderende samenleving

Beleidsontwikkelingen moeten beschouwd worden in samenhang met de culturele en politieke context waarin ze plaatsvinden – niet alleen in het binnenland, ook internationaal. Deze paragraaf schetst die context.

Wisselende coalities hielden vooral aandacht voor taal en rekenen en hogere prestaties
De politieke context was de afgelopen vier jaar turbulent. Tussen 2009 en 2013 regeerden drie kabinetten en waren er drie verschillende ministers van drie politieke kleuren werkzaam op het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). In 2009 regeerde een coalitie van CDA, PvdA en ChristenUnie. Vanaf 2010 vormde de VVD samen met het CDA een kabinet, dat gedoogsteun had van de PVV. Sinds 2012 is er een kabinet van VVD en PvdA.

Ondanks deze wisselingen is er steeds sprake geweest van veel aandacht voor het verhogen van de (gemeten) prestaties en voor taal en rekenen. Ook de ambitie om tot de top vijf van meest concurrerende kenniseconomieën te willen behoren, is door alle drie de kabinetten nadrukkelijk uitgesproken.

Regeerakkoorden op onderwijsgebied in kort bestek

Balkenende IV (2007-2010): taal en rekenen voorop, strengere handhaving urennorm en meer hoger opgeleiden

Op 14 juni 2007 presenteerde het kabinet-Balkenende IV zijn beleidsprogramma *Samen werken, samen leven*. Kernbegrippen voor onderwijs waren: betere prestaties op het gebied van taal en rekenen, vermindering van schooluitval, meer hoger opgeleiden, aandacht voor leerkrachten en meer autonomie voor instellingen met tegelijkertijd strengere handhaving van overheidsregels (bijvoorbeeld de urennorm). Het kabinet gaf aan te willen investeren in onderwijs. Daarvoor is in het regeerakkoord een miljard euro vrijgemaakt, dat voornamelijk is geïnvesteerd in betere scholing (zowel initieel als nascholing) en salarissen voor leraren.

Rutte I (2010-2012): hogere prestaties, excellentie en toegevoegde waarde

Op 30 september 2010 sloten VVD en CDA het coalitieakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. In het gedoogakkoord met de PVV speelde onderwijs geen rol van betekenis. In het coalitieakkoord kreeg onderwijs veel aandacht, met een duidelijk accent op hogere taal- en rekenprestaties (de 'kerntaak' in het basisonderwijs). In alle sectoren moest meer aandacht komen voor het primaire (onderwijs) proces om excellentie te bevorderen. Voor de masterfase werd een sociaal leenstelsel in het vooruitzicht gesteld. Er was voorts aandacht voor professionalisering van leerkrachten en het beroepsregister. Daarnaast werden ook voorstellen gedaan om de toegevoegde waarde van scholen bij de beoordeling mee te nemen, en voorstellen voor prestatiebeloningen. Tot slot wilde het kabinet vakmanschap bevorderen door meer samenwerking met het bedrijfsleven.

Rutte II (2012 - heden): van goed naar excellent onderwijs door te investeren in leraren en schoolleiders

Op 29 oktober 2012 tekenden VVD en PvdA het coalitieakkoord *Bruggen slaan*. Onderwijs is daarin één van de speerpunten om Nederland 'solide en sociaal' uit de crisis te laten komen. Het akkoord bevat gedetailleerde maatregelen om ons land in de top vijf van best presterende kenniseconomieën te brengen: bekostigen op kwaliteit in het hoger onderwijs, een wettelijke bijscholingsplicht voor docenten en het zich uitstrekken van het inspectieoordeel tot de categorieën goed en excellent. Het voornemen is om ook voor de bachelorfase een sociaal leenstelsel in te voeren. Verder kondigt het coalitieakkoord een Techniekpact 2020 aan en is er ruim aandacht voor vakmanschap en de topsectoren. Tot slot wil het kabinet in een Nationaal Onderwijsakkoord afspraken maken met het onderwijsveld over de kwaliteit van het onderwijs. Het moderniseren van de arbeidsvoorwaarden moet daarvan nadrukkelijk deel uitmaken.

Economische crisis noodzaakt overheid tot strikt begrotingsbeleid

Het overheidstekort liep in de afgelopen jaren op door de economische crisis. Naar verwachting zal het zowel in 2013 als in 2014 meer dan 3% bedragen.[1] De overheidsuitgaven zijn toegenomen, onder andere door werkloosheidsuitkeringen, stijgende zorgkosten en stimuleringsmaatregelen.

Onder meer onder druk van Europese afspraken besloot het kabinet in oktober 2010 om tot 2015 ongeveer 18 miljard euro te bezuinigen. Omdat het begrotingstekort door tegenvallende economische ontwikkeling minder snel terugliep dan verwacht, zijn daarna aanvullende maatregelen aangekondigd. Op Prinsjesdag 2013 kondigde de regeringscoalitie van VVD en PvdA een extra bezuinigingspakket aan van 6 miljard euro. Over de te nemen maatregelen is een akkoord gesloten met D66, ChristenUnie en SGP.

1 Centraal Planbureau, 2013b.

Onderwijs is bij de bezuinigingen tot nu toe grotendeels ontzien. Tegelijkertijd zijn ook voor onderwijsinstellingen stijgende kosten niet gecompenseerd met hogere inkomsten. Die stijgende kosten worden bijvoorbeeld veroorzaakt door hogere personeelskosten en een verhoging van het btw-tarief.

Wel zijn in het regeerakkoord extra middelen beschikbaar gesteld voor de verbetering van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Een deel ervan wordt besteed op basis van het Nationaal Onderwijsakkoord van september 2013, gesloten door het kabinet met de Stichting van het Onderwijs (waarin werkgevers en werknemers zijn verenigd).[2] Een resterend deel (34 miljoen euro) komt beschikbaar als de afspraken uit dit akkoord voor 1 juni 2014 in de cao's zijn opgenomen. De overheid bekostigt deze investering voor een belangrijk deel door het invoeren van een sociaal leenstelsel voor studenten en het schrappen van subsidies. Het afgesloten begrotingsakkoord met D66, ChristenUnie en SGP voorziet bovendien in 600 miljoen méér voor 2014-2017 dan aanvankelijk gepland. De economische crisis treft het onderwijs dus niet zo sterk als andere maatschappelijke sectoren.

Maatschappelijke trends: zelfredzaamheid, excellentie en meer kinderen met gedrags- of ontwikkelingsstoornissen

Een in het oog springende maatschappelijke trend is de verschuiving van de verzorgingsmaatschappij naar een samenleving waarin de burger geacht wordt zelfredzamer te zijn. Het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) onderzocht in 2012 de uitwerking van deze trend op verschillende beleidsterreinen.[3] Collectieve regelingen en voorzieningen worden beperkt. In het onderwijs is een van de voornemens dat de overheid minder bijdraagt in de kosten voor een universitaire opleiding: er komt een sociaal leenstelsel voor studenten. Het SCP constateerde dat de huidige aandacht voor meer zelfredzaamheid géén teruggang is naar oude liberale waarden, waarin de burger verantwoordelijk is voor zijn eigen keuzes. De overheid spreekt ouders namelijk steeds meer aan op hun (morele) plicht en verantwoordelijkheid om hun kinderen onderwijs te laten volgen – en laat de keuze niet aan hen. Zo is er het voornemen om de mogelijkheden voor thuisonderwijs fors in te perken. Consultatiebureaus kunnen worden verplicht om kinderen die een taalachterstand kunnen ontwikkelen, door te verwijzen naar de voor- en vroegschoolse educatie.[4] De overheid beschouwt jongeren zonder startkwalificatie als voortijdige schoolverlaters en ontwikkelt hiervoor gericht beleid.[5] Daarnaast is het toezicht op de met publieke middelen geleverde diensten verscherpt. Zwakke scholen worden sneller en strenger aangepakt, en kinderopvanglocaties worden gecontroleerd op de aanwezigheid van een pedagogisch beleidsplan.

Een andere opvallende trend is de aandacht en waardering voor excellente prestaties. Op tal van terreinen – van zorg tot kunst – bekritiseert men de 'zesjescultuur' openlijk en streeft men naar een cultuur van excellentie. De Europese ambitie om de meest competitieve kenniseconomie ter wereld te worden, heeft in het Nederlandse onderwijs geleid tot selectieve trajecten voor de meest getalenteerde leerlingen en studenten. Zo ontstaat een nieuwe maatschappelijke scheidslijn tussen hoog- en laagopgeleiden – in een tijd waarin de invloed van het sociale milieu waaruit leerlingen komen, minder dan vroeger van invloed is op het succes van de schoolcarrière.[6] In het onderwijs zijn de negatieve gevolgen van deze nadruk op excellente

2 De AOB heeft het akkoord niet ondertekend.

3 Veldheer, Jonker, Noije & Vrooman, 2012.

4 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013g.

5 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013a.

6 Völker & Elchardus, 2012.

prestaties merkbaar: het beroepsonderwijs wordt laag gewaardeerd. Ook de angst van ouders voor sociale daling van hun kinderen zet druk op het onderwijsstelsel. Het aantal huiswerkinstituten en trainingen voor de Cito-eindtoets of examens neemt zichtbaar toe.

Een laatste maatschappelijke ontwikkeling die zichtbaar nieuwe eisen stelt aan onderwijs is de groei van het aantal kinderen met een gediagnosticeerde ontwikkelings- of gedragsstoornis.[7] Het gebruik van zorgvoorzieningen door jongeren is de afgelopen jaren sterk toegenomen, zowel binnen als buiten het onderwijs.[8] Tegelijkertijd is het steeds minder vanzelfsprekend om leerlingen te verwijzen naar het speciaal onderwijs. Al decennialang klinkt in internationaal verband de roep om leerlingen met speciale onderwijsbehoeften zoveel mogelijk te onderwijzen en ondersteunen in een reguliere school. Met de nieuwe Wet passend onderwijs (2012) heeft ook Nederland zich hieraan gecommitteerd. Het streven naar dit zogenoemde inclusief onderwijs stelt hoge eisen aan scholen en leraren. Zij moeten goed kunnen differentiëren in hun pedagogisch-didactische aanpak.

Internationale trends: globalisering, informatisering, andere verdeling competenties en werk, bevorderen van kwaliteit van leven

Wanneer de maatschappij verandert roept dat de vraag op of het onderwijs – zowel inhoudelijk als organisatorisch – voldoet aan de eisen van de tijd. De OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) benoemde recent in de publicatie *Trends shaping education* (2013) diverse maatschappelijke trends in de ontwikkelde landen die, hoewel niet nieuw, het onderwijs voor belangrijke uitdagingen stellen.[9] Globalisering en informatisering zijn niet meer weg te denken, maar hebben in het onderwijs nog te weinig ingang gevonden. Bijna alle leraren gebruiken ict op een of andere manier in hun lessen, maar het Nederlandse onderwijs is in dat opzicht bepaald nog niet toekomstbestendig.[10] En ondanks een inhaalslag van groepen met minder toegang tot onderwijs, werk en inkomen, bestaan er nog steeds hardnekkige sociale scheidslijnen. Het bevorderen van de kwaliteit van leven is ten slotte een belangrijk thema in alle moderne samenlevingen. Al deze trends dragen bij aan de opdrachten die het onderwijs voor de komende periode heeft.

7 Gezondheidsraad, 2009.

8 Besseling, Hagen, Andriessen, Te Peele, Crone, e.a., 2007; Nederlandse Zorgautoriteit, 2013; Centraal Bureau voor de Statistiek, 2011; Website Nederlands Centrum Onderwijs en Jeugdzorg, .

9 Organisation of Economic Co-operation and Development, 2013c.

10 Kennisnet, 2013.

Kernthema's OESO: van wereldwijd tot in de eigen leefomgeving
De OESO onderscheidt de volgende wereldwijde kernthema's voor de komende periode – en daagt beleidsmakers uit na te denken wat de betekenis is voor hun onderwijssysteem.[11]

Globalisering
De dynamiek van nieuwe economische verhoudingen, meer diverse populaties én wereldwijde uitdagingen zoals klimaatverandering, vragen om wereldwijde oplossingen en samenwerking. Een nieuwe generatie zal hierop toegerust moeten zijn.

Kwaliteit van leven
Maatschappelijke veranderingen zijn van invloed op het welbevinden van mensen. De OESO noemt de groei van de verstedelijking (in Nederland woonde rond 1950 ongeveer 55% van de bevolking in steden; in 2050 zal dat rond de 90% zijn), de focus op veiligheid en volksgezondheid en het versterken van democratisch burgerschap. Hoe kan onderwijs bijdragen aan het welbevinden van burgers?

De veranderende wereld van competenties en werk
In de afgelopen decennia is de verdeling van competenties en werk over bevolkingsgroepen aanzienlijk veranderd. Zo is de arbeidsparticipatie en het opleidingsniveau van vrouwen sterk toegenomen, zijn samenlevingen kennisintensiever geworden en worden producten grotendeels gemaakt in lagelonenlanden. Alleen wie over de juiste competenties beschikt kan zich in de moderne wereld staande houden. Er zijn in dat opzicht nog steeds hardnekkige ongelijkheden. Onderwijs kan een bijdrage leveren aan het verkleinen ervan.

Moderne gezinnen
Er zijn steeds minder traditionele gezinnen. Mensen wonen vaker dan vroeger alleen of in alternatieve samenlevingsvormen. Ook werken ouders steeds vaker allebei. De omgeving waarin kinderen opgroeien heeft een blijvende invloed op hun kansen in het leven.

Informatisering
Informatietechnologie is zowel thuis als op het werk niet meer weg te denken. Het geeft mensen kansen (vrije toegang tot informatie en onderwijs), maar levert ook risico's op (bescherming van privacy, cyberpesten en ongecontroleerde informatie). Onderwijs moet kinderen helpen hiermee om te gaan, bijvoorbeeld door ze mediawijsheid en ict-geletterdheid (informatie- en communicatietechnologie) bij te brengen.

1.2 Vraag: hoe staat het Nederlandse onderwijs er voor?

Tegen de geschetste politieke en maatschappelijke achtergrond houdt de Onderwijsraad het Nederlandse onderwijs tegen het licht. In een snel veranderende samenleving is het van belang om het gesprek te blijven voeren over de doelen van het onderwijs. De discussie hierover is nooit afgesloten, omdat het onderwijs vanuit zijn aard verweven is met de samenleving zoals die er nu uitziet én met de gewenste samenleving – en over beide verschillen de meningen.

De raad stelt zich de volgende vraag:

Hoe staat het Nederlandse onderwijs ervoor ten opzichte van vier jaar geleden? Welke veranderingen in het beleid zijn nodig voor duurzame kwaliteitsverbetering?

11 Organisation of Economic Co-operation and Development, 2013c.

Dit eerste concluderende deel (A) is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beantwoordt de vraag hoe het Nederlandse onderwijs ervoor staat. In hoofdstuk 3 stelt de raad vast welke risico's de geschetste ontwikkelingen opleveren voor goed en toekomstbestendig onderwijs. De hoofdstukken 4 tot en met 6 geven aan hoe die risico's zijn te verkleinen.

Na dit deel A volgt een meer gedetailleerde beschrijving van de cijfermatige stand van zaken (B) en de ontwikkelingen in het beleid van onderwijsinstellingen en de overheid zelf (deel C).

Totstandkoming van deze Stand van educatief Nederland
Een alomvattende analyse van het Nederlandse onderwijs baseert zich idealiter op gegevens over *alle* aspecten van onderwijs; gegevens die ook in relatie tot elkaar kunnen worden bezien en gewaardeerd. Zulke data zijn echter lang niet altijd voorhanden. De gegevens die er wel zijn, zijn hoofdzakelijk kwantitatief van aard en vangen de waarde van onderwijs maar tot op zekere hoogte. De raad beseft dat zijn analyse hierdoor tekortkomingen kent, maar vindt dat er voldoende materiaal over is om weloverwogen de balans op te maken voor het Nederlandse onderwijs.

Net als in eerdere edities van de *Stand van educatief Nederland* gebruikt de raad voor zijn analyse de opbrengsten van verschillende andere rapporten uit binnen- en buitenland. Het gaat bijvoorbeeld om *Education at a Glance*, waarin de internationale onderwijsindicatoren zijn opgenomen van de OESO. Andere voorbeelden zijn de *Kerncijfers* van het ministerie van OCW, het jaarlijkse Onderwijsverslag van de Inspectie van het Onderwijs, gegevens uit onder andere de IEA-studies (International Association for the Evaluation of Educational Achievement), de Nederlandse cohortstudie COOL[5-18] (Cohortstudies onderwijsloopbanen) en ook eigen rapporten van de Onderwijsraad.

De raad verbindt de opbrengsten van deze en andere rapporten met elkaar en met het gevoerde onderwijsbeleid. Hij maakt ook een internationale vergelijking van het Nederlandse beleid met dat in vijf andere landen – de vijf waarmee in eerdere edities van de *Stand van educatief Nederland* ook vergelijkingen werden getrokken: België[12], Duitsland en het Verenigd Koninkrijk (buurlanden waarmee economisch veel uitwisseling is), Zweden (als land met een vergelijkbare ontwikkeling van de verzorgingsstaat), en de Verenigde Staten (als westerse economische grootmacht).

De raad beschouwt de doelen van onderwijs als een belangrijk thema in deze stand van educatief Nederland. Daarom heeft hij prof. dr. D. Webbink verzocht een essay te schrijven over doelgericht werken aan onderwijskwaliteit en over doelmatigheid in het onderwijs. Op dit essay hebben verschillende wetenschappers gereageerd, elk vanuit een eigen visie op het thema: prof. dr. G. Biesta, prof. dr. H. Boutellier, prof. dr. E. Hanushek, prof. dr. J. Hattie, prof. dr. J. Peschar en prof. dr. J. Scheerens (zie de website van de Onderwijsraad).

Verder zijn casestudies uitgevoerd door onderzoeksbureau Ecorys naar de vraag in hoeverre scholen in het primair en voortgezet onderwijs erin slagen om doelen expliciet aan middelen (financieel en niet financieel) te koppelen. Er is daarnaast een veldraadpleging geweest over belangrijke ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijs in de afgelopen vier jaar. Ten slotte heeft de raad concepteksten voorgelegd aan een aantal externe referenten (dr. R. Bronneman-Helmers, drs. L. Herweijer, prof. dr. M. van der Meer, prof. dr. R. van der Velden, prof. dr. H. van de Werfhorst en dr. I. de Wolf).

12 Nederland kent meer overeenkomsten met Vlaanderen, maar de beschikbare cijfers hebben voor een belangrijk gedeelte betrekking op België.

In internationale vergelijkingen doet het Nederlandse onderwijs het goed. Met gemiddelde financiële inzet levert het onderwijs bovengemiddelde prestaties. De raad ziet echter ook minder goede ontwikkelingen. De aandacht voor meetbare prestaties gaat ten koste van de aandacht voor bredere onderwijskwaliteit. En de verhoudingen tussen overheid, schoolbesturen, schoolleiders en leraren zijn niet in balans.

2 Stand van zaken: goede prestaties, maar ook te weinig kwaliteitsverbetering

Het Nederlandse onderwijs in internationale vergelijkingen
Op basis van cijfermatige gegevens uit verschillende bronnen heeft de Onderwijsraad een overzicht gemaakt van ontwikkelingen en prestaties in internationale vergelijkingen in de afgelopen jaren. De tabel op de volgende pagina's laat zowel de positieve als de negatieve uitkomsten zien.

De paragrafen in dit hoofdstuk zoomen in op verschillende van de gesignaleerde (en in de tabel opgenomen) ontwikkelingen. Paragraaf 2.1 geeft aan wat er goed gaat. De paragrafen 2.2 tot en met 2.7 schetsen wat er *niet* of *onvoldoende* is gerealiseerd. De raad geeft hiermee geen volledig overzicht van alle ontwikkelingen in de afgelopen vier jaar, maar zet de belangrijkste in de schijnwerpers. Deel B van deze *Stand van educatief Nederland* geeft een gedetailleerd (cijfermatig) overzicht van de geconstateerde ontwikkelingen.

Wat	Positief	Negatief
Kwaliteit		
Opleidings-niveau	Meer scholieren halen een diploma op havo/vwo-niveau (bijna de helft) Aantal voortijdige schoolverlaters is gedaald Aantal diploma's mbo/hbo/wo is gegroeid Meer mensen nemen deel aan post-initieel onderwijs	
Niveau	PISA-scores nog steeds in de top 10 van deelnemende landen	PISA-scores 2009 gedaald t.o.v. 2003
	Na een jarenlang dalende lijn waren de cijfers voor het centraal eindexamen in 2012 hoger dan in 2011	
		Nederland investeert minder in burgerschapsonderwijs. Sociale en maatschappelijke competenties blijven achter[13]
	Het aantal (zeer) zwakke scholen in het primair onderwijs is gedaald	Scholen boven basiskwaliteit verbeteren prestaties nauwelijks
	16- tot 65-jarigen scoren goed tot zeer goed in taalvaardigheid, rekenvaardigheid en probleemoplossend vermogen (vgl. met de referentielanden)	PIAAC-scores 2012 gedaald t.o.v. 2007 (ALL-scores)
Maatschappelijke gevolgen	Het hogere opleidingsniveau van Nederland correleert met hogere levensverwachting, betere ervaren gezondheid, toenemende sociale cohesie	
Responsiviteit		Het aantal afgestudeerden hbo en mbo tevreden over aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt daalt[14]
Doelmatigheid		
	De stijging van het aantal diploma's in mbo/hbo/wo is gerealiseerd met gemiddelde middeleninzet	Rendement (aantal leerlingen dat binnen gestelde tijd opleiding afrondt) vo licht lager[15]
		Veel studenten haken af bij hun eerst gekozen studie (meer dan in Zweden en België, minder dan in VK en Duitsland)
		Leraren ervaren een toenemende werkdruk (verhouding leerlingen-docent vo hoger dan referentielanden)
	Meer investeringen door toename privaat bekostigd uitwijkonderwijs	

13 Vergelijking in de tijd is op dit moment niet mogelijk omdat de meting voor het eerst is uitgevoerd.

14 Dit is mogelijk een gevolg van de economische conjunctuur.

15 Mede als effect van groei in het aantal diploma's en daling aantal schoolverlaters.

Wat	Positief	Negatief
Toegankelijkheid		
Allochtone afkomst	De instroom van allochtone studenten in ho is toegenomen (relatief) Meer allochtone studenten halen een ho-diploma en ronden de studie binnen 7 jaar af	Meer dan de helft van de allochtone kinderen gaat naar een 'kansarme' school, meer dan in de referentielanden
Sociaal-economische status		De sociaaleconomische status van leerlingen bepaalt nog steeds in hoge mate de schoolloopbaan (vgl. met de referentielanden); autochtone leerlingen met lage ses lopen hun achterstand niet in
Sekse	De aanvankelijke (verticale) onderwijsachterstand van vrouwen is ingelopen en in het ho omgezet in een voorsprong	Mannen lopen een onderwijsachterstand op (licht ondervertegenwoordigd in mbo 4/hbo/wo, en minder studiesucces) Vrouwen kiezen nog steeds minder vaak voor exacte en technische profielen/opleidingen
Kosten		Toename van privaat bekostigd onderwijs leidt voor groepen met weinig financiële middelen tot afname toegankelijkheid onderwijs
Sociale cohesie		
School als sociale omgeving	Plezierige sociale omgeving in vergelijking met referentielanden	Toename geweldsincidenten; 10% van de kinderen in het voortgezet onderwijs krijgt te maken met seksueel gerelateerd geweld
Sociale menging	Internationaal relatief hoog percentage scholen met sociaaleconomisch gemengde populatie (nauwelijks privaat onderwijs)	Kans dat kinderen van ouders met een inkomen in het laagste kwartiel een school bezoeken met een gemiddeld ouderinkomen in het hoogste kwartiel of omgekeerd is bijna verwaarloosbaar klein Teruglopen aantal leerlingen in heterogene brugklassen Relatief grote verschillen tussen schooltypen in burgerschapscompetenties van leerlingen

Wat	Positief	Negatief
Keuzevrijheid		
Pedagogische richting en identiteit		Door dalende leerlingenaantallen nemen de keuzemogelijkheden in dunbevolkte gebieden af
Studievoorkeur		Groeiend aantal studierichtingen met meer aanmeldingen dan plaatsen

2.1 Internationaal goede prestaties

Leerlingen in primair en voortgezet onderwijs doen het goed
Het Nederlandse onderwijs doet het goed in vergelijking met dat van andere landen.[16] Met gemiddelde financiële inzet wordt een bovengemiddelde kwaliteit behaald, wanneer kwaliteit wordt afgemeten aan prestaties op de basisvakken en doorstroom naar het hoger onderwijs. Peilingen als TIMMS (Trends in International Mathematics and Science Study), PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) en PISA (Programm for International Student Assessment) laten zien dat het primaire en secundaire onderwijs in Nederland zich uitstekend kan meten met de referentielanden.[17]

Nederland behoort niet tot de wereldtop, maar stond in het PISA-onderzoek van 2009 (waarin de OESO de prestaties van leerlingen van vijftien jaar oud uit 65 landen met elkaar vergelijkt) voor wiskunde op een zesde plaats. Voor natuurwetenschappen en leesvaardigheid stond Nederland op een zevende plaats.[18] Wel kwamen de resultaten van de leerlingen in de PISA-onderzoeken op alle onderdelen iets lager uit dan in 2003. Een nadere beschouwing laat zien dat leerlingen aan de bovenkant van de prestatieverdeling het relatief minder goed doen; de 25% best presterende leerlingen scoren lager dan de beste 25% in 2003. Dit komt mede doordat relatief weinig meisjes excellent presteren op het terrein van rekenen en wiskunde. Nieuwe PISA-gegevens worden eind 2013 verwacht.

De scores in de peilingen van TIMMS en PIRLS uit 2011 (voor groep 6 in het basisonderwijs) zijn goed voor rekenen/wiskunde en voor begrijpend lezen: ruim boven het internationale gemiddelde. De scores op deze leergebieden zijn stabiel, die voor ‘science’ zijn gestegen. Nederland behoort daarmee tot de betere landen, maar de verschillen met sommige Aziatische landen (bijvoorbeeld Singapore) zijn groot. Ook was de spreiding van toetsscores in Nederland klein. Het verschil tussen zwakkere en sterkere leerlingen is in Nederland kleiner dan in veel andere landen.

Daarnaast doen Nederlandse afgestudeerden het in vergelijking met andere landen goed.[19] De doelstellingen die de Europese Commissie ten aanzien van onderwijs heeft gesteld voor 2020,

16 De raad vergelijkt daarbij de gegevens van Nederland met die van onze buurlanden, België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, daarnaast Zweden als vertegenwoordiger van Scandinavië, en tot slot de Verenigde Staten als (westerse) economische grootmacht.

17 De resultaten van PISA 2012 zijn eind 2013 bekend. Evenals in 2003 was wiskunde het hoofdonderwerp. Daarnaast heeft een deel van de leerlingen een digitale toets probleem oplossen gemaakt.

18 De OESO-ranglijst is gebaseerd op de gemiddelde scores van leerlingen. De verschillen tussen landen zijn niet in alle gevallen statistisch significant. De scoreverschillen tussen Nederland en de hoger geplaatste landen Japan en Australië zijn niet significant. Hetzelfde geldt voor de verschillen tussen Nederland en de lager geplaatste landen België, Duitsland, Estland, Liechtenstein, Noorwegen, Polen, Verenigde Staten, IJsland, Zweden en Zwitserland. De posities van deze landen op de ranglijst moeten dus als gelijk worden beschouwd.

19 Allen, Coenen & Van der Velden, 2007; Allen & Van der Velden, 2011.

zoals het terugdringen van het aantal laaggeletterden en voortijdige schoolverlaters, zijn door Nederland voor het grootste deel al bereikt.[20]

Voordelen van het Nederlandse stelsel zijn bovendien keuzevrijheid voor ouders en studenten, en relatief goede prestaties van leerlingen aan de onderkant van de prestatieladder. Prestaties aan de bovenkant zijn internationaal vergeleken nog goed, maar lopen wel terug.

Basisvaardigheden van volwassenen (zeer) goed
Uit recent OESO-onderzoek onder 16- tot 65-jarigen blijkt dat de taalvaardigheid en rekenvaardigheid en het probleemoplossend vermogen in digitale omgevingen van volwassenen (zeer) goed zijn.[21] In vergelijking met de referentielanden zijn de scores van Nederland het hoogst. Over de tijd is de taalvaardigheid van volwassenen stabiel, maar daalt hun rekenvaardigheid. Dit is overigens in bijna alle landen het geval. De verschillen binnen Nederland zijn relatief groot. Mannen scoren op alle vaardigheidsgebieden beter dan vrouwen. Vooral bij jongeren, dus bij de tweede generatie niet-westerse allochtonen, is de taalvaardigheid van allochtonen in vergelijking met die van autochtonen laag. Ten slotte blijkt dat de achterstandsrisico's van mensen met laagopgeleide ouders ten opzichte van andere landen relatief klein zijn.

Lastig oordelen over de kwaliteit van het beroepsonderwijs (middelbaar en hoger)
Over de kwaliteit in het beroepsonderwijs is het moeilijker oordelen. De kwaliteitsborging vindt daar voor een belangrijk deel plaats door audits en (in het hoger beroepsonderwijs) door accreditatie op instellingenniveau. Er zijn nog geen centrale eisen of een centrale examinering. Dat maakt vergelijkingen in de tijd of tussen landen niet mogelijk.[22] Wel is in het algemeen – vergeleken met de referentielanden – het verschil klein tussen de kennis en vaardigheden die werkgevers vragen en die werknemers hebben. En ondanks het feit dat de jeugdwerkloosheid stijgt (van 8,3% in 2008 naar ruim 15% in 2013), is die in vergelijking met andere landen laag. Dat kan een indicator zijn dat het onderwijs jongeren goed voorbereidt op de arbeidsmarkt: stijging van de jeugdwerkloosheid hangt vooral samen met de stagnerende economie en niet met de kwaliteit van het onderwijs.[23] Tot slot is het aantal studenten in Nederland dat voor een technische opleiding kiest, relatief heel laag. Dit hangt mede samen met het feit dat meisjes (ook in vergelijking met het buitenland) nog nauwelijks voor deze richting kiezen (zie deel B, paragraaf 4.5).

Ook weinig gegevens over de kwaliteit van het universitair onderwijs
Ook de kwaliteit van het universitair onderwijs is minder inzichtelijk. Internationaal weten de Nederlandse universiteiten zich goed staande te houden: bij de belangrijkste mondiale rankings komen ze vrijwel allemaal voor in de top honderd van de best presterende instellingen. Deze vergelijkingen baseren zich echter voor een belangrijk deel op de wetenschappelijke output van het personeel, minder op de kwaliteit van het onderwijs. Bovendien zijn ze sterk Angelsaksisch georiënteerd. Of het onderwijs dat in Nederlandse collegezalen wordt gegeven beter of minder goed is dan in de voorbije jaren, valt op basis van de beschikbare gegevens niet te zeggen.

De in 2004 geformuleerde doelstelling om in 2010 50% van de Nederlandse bevolking een opleiding in het hoger onderwijs te laten afronden, is niet gehaald.[24] Alle referentielanden –

20 European Commission, z.j..

21 Buisman, Allen, Fouarge, Houtkoop & Van der Velden, 2013; Organisation of Economic Co-operation and Development, 2013b.

22 Er wordt wel gesproken en/of is inmiddels al besloten tot diverse vormen van centraal geregelde examinering en standaardisering Hierover meer in paragraaf 2.4.

23 Eurostat, 2013.

24 Van de jongvolwassenen (25-34 jaar) was in 2011 41% hoog opgeleid, voor de bevolking tot 65 is het 32%; Organisation of Economic Co-operation and Development, 2013a.

met uitzondering van Duitsland – hebben een hoger percentage 25- tot 34-jarigen met een diploma hoger onderwijs.[25]

2.2 Eenzijdige aandacht voor betere prestaties taal en rekenen

Leerlingen en studenten moeten optimaal worden voorbereid op vervolgopleidingen en het functioneren in de samenleving. Daarvoor moeten zij kennis en vaardigheden opdoen in verschillende leerdomeinen. Ze moeten ook bepaalde waarden en normen meekrijgen, én culturele bagage. In de afgelopen periode was de aandacht eenzijdig gericht op meetbare doelen, in het bijzonder op taal- en rekenprestaties.

De lichte daling in resultaten op de peilingen van PISA tussen 2003 en 2009 werd door het kabinet strijdig bevonden met het streven van Nederland om een internationaal hoogstaande kenniseconomie te zijn. Achtereenvolgende kabinetten hebben geprobeerd deze lijn te keren.[26] Taal en rekenen zijn de afgelopen jaren dominante beleidsthema´s geweest. Niet alleen in het funderend onderwijs, maar ook in het beroepsonderwijs en in het hoger onderwijs (inclusief de lerarenopleidingen). Daar bleken veel studenten zwak te scoren op reken- en taalvaardigheden. Bovendien ontstonden hierdoor aansluitingsproblemen tussen de onderwijssectoren (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs).

Middelen om prestaties te verhogen: referentieniveaus
De referentieniveaus voor taal en rekenen vormen een belangrijk middel om de kwaliteit van het onderwijs op deze domeinen te verbeteren en het prestatieniveau te verhogen.[27] De referentieniveaus geven aan wat een leerling minimaal moet kunnen op verschillende momenten in de onderwijsloopbaan. In het hoger onderwijs bijvoorbeeld moeten instromende studenten over een bepaald taal- en rekenniveau beschikken om het onderwijs te kunnen volgen. Op de verschillende overgangen bleken zich fricties voor te doen. Vervolgopleidingen zoals de pabo’s zagen zich geconfronteerd met grote kwaliteitsproblemen. Verschillende opleidingen namen aanvullende maatregelen (zoals bijspijkercursussen). De in 2010 ingevoerde referentieniveaus moeten dit voorkomen. De referentieniveaus zijn de afgelopen paar jaar steeds meer doorgesijpeld in methodes en zullen op niet al te lange termijn onderdeel zijn van de toetsing in het primair en voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs.[28] Zo kan de basiskwaliteit van het onderwijs worden gewaarborgd en is een betere aansluiting mogelijk tussen de verschillende schooltypen.

Behalve taal en rekenen/wiskunde is ook Engels onmisbaar in vervolgopleidingen en op de arbeidsmarkt. Tot op heden zijn voor dit vak geen referentieniveaus ontwikkeld. De raad heeft eerder geadviseerd hiervoor het Europees referentiekader voor de talen te hanteren.[29]

25 Organisation of Economic Co-operation and Development, 2013a. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat ‘tertiary education’ in verschillende landen een verschillende betekenissen heeft.

26 Nationaal onderzoek van Cito en het PPON laat overigens zien dat er indicaties zijn dat de prestaties op bepaalde onderdelen (bijvoorbeeld cijferen, spelling) wel (licht) dalen, maar op andere onderdelen (schattend rekenen, mondelinge uitdrukkingsvaardigheid) stijgen. Vergelijking van Cito-resultaten uit 2008 en 2011 (JPON) laat over de hele linie van de op de Cito-eindtoets getoetste vaardigheden geen noemenswaardige veranderingen in de prestaties zien (Hemker, Kordes & Van Weerden, 2011).

27 Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, 2008.

28 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012f.

29 Onderwijsraad, 2011d.

Nog een middel: centrale toetsing in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs
Met ingang van het schooljaar 2013-2014 worden in het middelbaar beroepsonderwijs taal en rekenen centraal geëxamineerd op niveau 4. Hiermee wordt de waarde van de diploma's geborgd. Niveau 2 en 3 krijgen een jaar later centrale examens voor taal en rekenen. Ook voor de beroepsgerichte vakken wordt – net als voor de basisvaardigheden – gestreefd naar standaardisering van de examens.[30] Bij het verhogen van de prestaties speelt ook de kwalificatiestructuur een belangrijke rol. Sinds 2010 waren mbo-instellingen verplicht om de opleidingen met eindtermen te vervangen door een kwalificatiestructuur met daarin 25 competenties. In 2012 gaf de minister opdracht dit systeem te herzien. In de voorstellen voor de nieuwe kwalificatiedossiers staan kennis en vaardigheden meer op de voorgrond.[31]

In het hoger beroepsonderwijs nemen toetsen en centrale examinering eveneens een steeds belangrijker plaats in. Eerstejaars pabostudenten maken een verplichte taal- en rekenvaardigheidstoets die geënt is op de referentieniveaus. Het resultaat is een bindend studieadvies. In de toekomst zullen ook toetsen worden ingevoerd voor schoolvakken als Engels, aardrijkskunde, geschiedenis, en natuur en techniek.[32] In het hele hoger beroepsonderwijs wordt gesproken over meer centrale examinering. Naar verwachting behandelt het parlement in het najaar van 2013 het Wetsvoorstel versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs. Onderdeel daarvan is landelijke toetsing voor kernvakken en de verplichting voor alle hbo-docenten om minimaal een mastergraad te behalen. Daarnaast werken hogescholen aan de kwaliteit van toetsen en beoordelen, zoals voorgesteld door de commissie-Bruijn.[33]

Minder aandacht voor breed vakkenaanbod en vormende waarde van onderwijs
De aandacht voor meetbare prestaties is ten koste gegaan van de aandacht voor andere onderdelen van het onderwijs. Het gaat dan om het niveau van het brede vakkenaanbod (geschiedenis, economie, filosofie, cultuureducatie, enzovoort), sociale competenties, burgerschapsvorming en de ontwikkeling van vakoverstijgende 'advanced skills' als problemen oplossen, samenwerken, communiceren en ict-geletterdheid.

Gegevens over bijvoorbeeld het niveau van geschiedenis/staatsinrichting, aardrijkskunde, economie, kunstvakken, filosofie, biologie of moderne vreemde talen zijn niet of nauwelijks voorhanden. De Inspectie van het Onderwijs geeft aan voor het primair onderwijs weinig te kunnen zeggen over de kwaliteit – in de zin van opbrengsten – van de vak- en vormingsgebieden buiten taal en rekenen.[34]

Ook de advanced skills zijn in de afgelopen jaren nauwelijks in beeld geweest. Ze zijn wel van groot belang voor de toekomstige kansen van kinderen.[35] Inmiddels is in opdracht van het ministerie van OCW een actueel overzicht gemaakt van instrumenten die geschikt zijn voor het meten van leeropbrengsten op deze domeinen in het primair en het voortgezet onderwijs.[36]

De beperkte gegevens die er wel zijn over burgerschapskennis en -vaardigheden stemmen niet tot tevredenheid. De gemiddelde kennis van Nederlandse leerlingen op dit domein is laag

30 Zie www.examineringmbo.nl.

31 Het begrip 'competenties' werd sterk vereenzelvigd met 'houdingen'.

32 Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, 2008.

33 Commissie externe validering examenkwaliteit hoger beroepsonderwijs, 2012.

34 Inspectie van het Onderwijs, 2013b.

35 Borghans, Diris, Heckman, Kautz & Te Weel, 2012. In 2013 is de IEA gestart met een onderzoek naar ict-skills; ook voor andere vaardigheden worden nu kaders opgesteld. Netjes, Van de Werfhorst, Karsten & Bol, 2011.

36 Ledoux, Meijer, Van der Veen & Breetvelt, 2013; Voogt & Roblin, 2010.

in vergelijking met andere landen. Op onderdelen wijkt de houding van Nederlandse leerlingen negatief af: ze staan negatiever ten opzichte van Europa en gelijke rechten voor immigranten.[37] Onderzoek van de Inspectie bevestigt dat aan kennis van democratie en andere culturen in basis- en voortgezet onderwijs relatief weinig aandacht wordt besteed.[38]

Minder aandacht voor beroepspraktijkvorming in het middelbaar onderwijs
In het middelbaar beroepsonderwijs betekent de grotere aandacht voor taal en rekenen dat er minder ruimte is voor beroepspraktijkleren. Dit terwijl uit verschillende studies blijkt dat met name de combinatie van leren en werken de effectiviteit van het beroepsonderwijs bepaalt.[39] De door de overheid gewenste (snelle) verhoging van de taal- en rekenprestaties neemt echter veel onderwijstijd in beslag; zeker nu van het middelbaar beroepsonderwijs gevraagd wordt de referentieniveaus voor taal en rekenen te realiseren, terwijl de invoering in het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) nog in volle gang is. Er zijn signalen dat in de onderste leerwegen van het middelbaar beroepsonderwijs studenten die sterk gericht zijn op de praktijk, gedemotiveerd raken doordat zij de referentieniveaus niet halen.[40]

Los daarvan is de afgelopen jaren vooral de beroepsbegeleidende leerweg (een combinatie van leren en werken) onder druk komen te staan. Het aantal deelnemers in deze leerweg nam sinds 2008 met ruim 20.000 af, terwijl de beroepsopleidende leerweg (leren op school met stages in de praktijk) sterk groeide.[41] Dit wordt mede veroorzaakt door een gebrek aan leer-werkplekken door de economische crisis.

2.3 Meetbare doelen vaak de belangrijkste maatstaf voor kwaliteit

De toenemende aandacht voor prestatieverhoging in de vakken Nederlands en rekenen/wiskunde past bij de trend in de publieke sector om sterker te sturen op prestaties en te controleren op gerealiseerde resultaten – een trend die al twintig jaar zichtbaar is.[42] In tegenstelling tot de meeste andere vakken zijn voor taal en rekenen/wiskunde gestandaardiseerde (internationale) toetsen beschikbaar met landelijke normen. De prestaties van Nederlandse leerlingen kunnen vergeleken worden met die van leerlingen uit andere landen.[43] Mede onder invloed hiervan lijkt de verleiding groot om de meetbare vaardigheden als belangrijkste maatstaf voor de kwaliteit van het onderwijs te hanteren. Het zogenoemde opbrengstgericht werken, in eerste instantie bedoeld om scholen te laten nadenken over manieren om zelf gestelde doelen te behalen, is in veel gevallen verworden tot een sterke druk op de opbrengsten op taal en rekenen.[44]

Sturen op basisvaardigheden en basiskwaliteit leidt niet automatisch tot kwaliteitsverbetering
De druk gericht op opbrengsten in de basisvaardigheden wordt verder opgevoerd door de prestatieafspraken die zijn gemaakt met alle onderwijssectoren en onderwijsinstellingen (van primair tot hoger onderwijs) in de zogenoemde bestuursakkoorden. Er is een streefscore voor

37 Schulz, Ainley, Fraillon, Kerr & Losito, 2010; Dijkstra, 2012; Maslowski, Van der Werf, Oonk, Naayer & Isac, 2012. Zie verder deel B
38 Inspectie van het Onderwijs, 2013a. Zie verder deel B.
39 Deci, Koestner & Ryan, 2001; Van der Velden, De Vries, Wolbers & Van Eijs, 2004; Wolbers, 2007; Levels, Van der Velden & Di Stasio, 2013.
40 Dekker, Krooneman, Brekelmans & Groenewoud, 2012.
41 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013d.
42 Bouckaert, 2006.
43 Hierdoor hebben analyses op de PISA-resultaten zoals die door adviesbureau McKinsey worden gemaakt, in Nederland grote invloed.
44 Opbrengstgericht werken is te zien als het doorlopen van de evaluatieve cyclus: doelen stellen, resultaten meten, deze analyseren en waar nodig het onderwijsaanbod aanpassen.

de prestaties van leerlingen op de eindtoets basisonderwijs, er zijn streefcijfers voor het gemiddelde eindexamencijfer in het voortgezet onderwijs en er zijn afspraken over percentages studenten in excellentieprogramma's in het hoger onderwijs. De resultaten van deze afspraken worden op schoolniveau naar buiten gebracht: deels via de Inspectie, maar bijvoorbeeld ook via de VO-raad (Vensters voor Verantwoording) en de lijstjes die de media opmaken.

Hogere opbrengsten voor taal en rekenen en het bewaken van de minimumeisen voor basiskwaliteit leiden echter niet automatisch tot kwaliteitsverbetering in het hele stelsel. In het basisonderwijs is het aandeel leerlingen met een hoge Cito-score (545 of hoger) tussen 2009 en 2012 zelfs licht gedaald in plaats van gestegen. Er is de laatste jaren wel een sterke daling van het aantal (zeer) zwakke scholen in het primair onderwijs (van 9% in 2009 naar 3,1% in 2012). In het voortgezet onderwijs is deze afname ook te zien (van 12,8% in 2009 naar 10,3% in 2012). Niettemin schrijft de Inspectie in haar laatste onderwijsverslag (2011-2012) dat de ingezette kwaliteitsverbetering lijkt te stagneren.[45] Scholen die al aan de maatstaven voor de basiskwaliteit voldeden, verbeteren zich nauwelijks: niet in het onderwijsproces, de toetsscores, rendementen, examenresultaten en slaagpercentages. De Inspectie constateert dat hierdoor op stelselniveau de kwaliteitsontwikkeling stagneert. Ten slotte is het opvallend dat er geen vooruitgang is als het gaat om opbrengstgericht werken. Evenals twee jaar daarvoor werkt minder dan een derde deel van de scholen in het basis- en voortgezet onderwijs op een opbrengstgerichte manier.

Andere meetbare doelen: accent op rendementen en doorstroom (vooral) in hoger onderwijs
De aandacht voor meetbare doelen vertaalt zich ook in aandacht voor rendements- en doorstroomcijfers, vooral in het hoger onderwijs. Dat komt doordat hier minder standaarden voor de onderwijsinhoud voorhanden zijn dan in andere onderwijssectoren.

Tegenvallende rendementscijfers waren deels aanleiding voor maatregelen om de kwaliteit en de prestaties te verbeteren. Maatregelen uit bijvoorbeeld de strategische agenda *Kwaliteit in verscheidenheid* zijn gericht op het verhogen van de prestaties door een ambitieuzere studiecultuur, een hogere onderwijskwaliteit en een scherpere profilering.[46]

Bachelorrendementen stijgen, maar zijn nog steeds laag
Van de groep studenten die in 2002 met hun studie begon (het jaar waarin de bachelor werd ingevoerd) haalde in het wetenschappelijk onderwijs slechts 22% het diploma in drie jaar. In het hoger beroepsonderwijs lag dat percentage op 42 (in vier jaar tijd).[47] Van de studenten die in 2007 aan hun studie begonnen, haalde in het wetenschappelijk onderwijs 26% het diploma binnen de gestelde tijd, in het hoger beroepsonderwijs 34%.De stijging van het rendement zet zich voort: bij de lichting van 2009 in het wetenschappelijk onderwijs ging het om 30%.[48] Dit hangt waarschijnlijk samen met maatregelen rond studiefinanciering en de ingestelde (en inmiddels weer afgeschafte) langstudeerderboete.

Ook in andere onderwijssectoren wordt sterker gekeken naar doorstroomrendementen. Scholen in het voortgezet onderwijs zijn daardoor bijvoorbeeld minder snel geneigd om kinderen het voordeel van de twijfel te geven en plaatsen ze liever in een lager onderwijsniveau.[49] Daar-

45 Inspectie van het Onderwijs, 2013a.
46 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011e.
47 Inspectie van het Onderwijs, 2013a.
48 CBS Statline, zie ook deel B, hoofdstuk 2.
49 Inspectie van het Onderwijs, 2013a.

door vermijden de scholen het risico van afstroom. Tegelijk blijkt uit onderzoek dat leerlingen die dit voordeel wél krijgen, in veel gevallen het hogere niveau ook halen.[50]

Sturen op onderwijsuren
Een van de meetbare indicatoren waarop sterk is gestuurd, is het aantal gegeven onderwijsuren. Voor een deel was het terecht om de norm hiervoor strenger te hanteren, omdat in een aantal gevallen daadwerkelijk kwaliteitsproblemen ontstonden door te weinig lesuren. Voldoende onderwijstijd is weliswaar noodzakelijk, maar op zichzelf geen garantie voor kwaliteit.[51] De regels hiervoor zijn in de afgelopen jaren meerdere keren veranderd. Dat zorgde voor veel onduidelijkheid en onrust onder onderwijspersoneel en leerlingen in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en ook in het hoger onderwijs. De ruimte voor maatwerk (inclusief e-learning) is heel beperkt. In het huidige toezichtkader voor het voortgezet onderwijs is dit maximaal veertig uur op jaarbasis. Het belang van kwalitatief hoogwaardige tijd wordt in de laatste plannen wel steeds meer erkend.[52]

2.4 Scherpe selectie van leerlingen bevestigt sociale verschillen

Selectie van leerlingen naar onderwijsniveau zoals Nederland die in het voortgezet onderwijs kent, kan voor kinderen die goed kunnen presteren gunstig uitwerken. Uit internationaal onderzoek is herhaaldelijk gebleken dat het gemiddelde prestatieniveau in een klas van grote invloed is op de leerprestaties van de leerlingen in die klas.[53] Wie met leerlingen met gelijke (of hogere) cognitieve capaciteiten in een klas zit, kan zich daaraan optrekken. In Nederland is er de afgelopen jaren een tendens zichtbaar om leerlingen scherper onder te verdelen naar niveaus, ook binnen opleidingen en scholen.

Steeds meer leerlingen beginnen in het voortgezet onderwijs in een categorale klas: een klas waarin iedereen is ingedeeld in dezelfde schoolsoort. Het niveau binnen klassen varieert daardoor minder, maar het wordt ook lastiger om op te stromen naar een hoger niveau. Tussen 2008 en 2012 is het percentage leerlingen in een categorale klas in leerjaar 1 gestegen van 33 naar 39%.[54] De trend om leerlingen in homogene klassen te plaatsen zet zich in leerjaar 2 voort. De Inspectie schat dat op slechts ongeveer een kwart van de vmbo-scholen in leerjaar 2 nog vmbo-brede klassen voorkomen.

Overadviseren is gunstiger dan onderadviseren
Selectie vraagt om een grote mate van zorgvuldigheid en betrouwbaarheid in het bepalen van iemands cognitieve niveau. Bij de selectie voor de overgang van de basisschool naar het voortgezet onderwijs blijken de Cito-eindtoets en het schooladvies gezamenlijk de latere onderwijspositie beter te voorspellen dan apart. Ten opzichte van het schooladvies bevindt circa 15% van de leerlingen zich na drie jaar voortgezet onderwijs op een hoger onderwijstype dan geadviseerd; 15% bevindt zich op een lager onderwijstype. Ongeveer 10% van de leerlingen blijft zitten. Overadviseren blijkt gunstiger te zijn voor de schoolloopbaan van leerlingen dan onderadviseren.[55]

50 Timmermans, Kuyper & Van der Werf, 2012.
51 Scheerens, Hendriks, Luyten, Sleegers & Glas, 2013.
52 *Nationaal Onderwijsakkoord: de route naar geweldig onderwijs*, 2013.
53 Hattie, 2009.
54 Inspectie van het Onderwijs, 2013a.
55 Timmermans, Kuyper & Van der Werf, 2012.

Accent op cognitieve prestaties en trajecten voor getalenteerde leerlingen en studenten
Vroege selectie gaat de afgelopen jaren gepaard met het bieden van extra uitdaging voor getalenteerde kinderen. Op de basisscholen wordt veelal gewerkt met zogenoemde plusklassen, in het voortgezet onderwijs zijn er steeds meer scholen die tweetalige stromen aanbieden. Eén van de thema's van het project School aan Zet voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs is excellentie en hoogbegaafdheid; het is gericht op leerlingen die (kunnen) horen tot de top 20% van de best presterende leerlingen. Voor cognitief sterke leerlingen in het voortgezet onderwijs worden verder 'pre-university colleges' georganiseerd. De resultaten zijn nog nauwelijks zichtbaar. In 2012 zijn de cijfers voor het centraal examen in het voortgezet onderwijs weliswaar gestegen, maar dit lijkt vooral het gevolg van de nieuwe exameneisen.

In het middelbaar beroepsonderwijs ontstaan de laatste jaren aparte trajecten om de opleiding versneld te doen. Voor een aantal van deze opleidingen hebben studenten een havodiploma nodig. Voor andere worden extra toelatingseisen gesteld aan vmbo'ers.[56] Overigens zijn op de laagste niveaus in het middelbaar beroepsonderwijs de eisen ook hoger. De drempelloze instroom (instroom zonder diploma) voor niveau 2 verdwijnt per 1 augustus 2014. De eisen voor taal en rekenen gaan omhoog. Jongeren die niet aan de toelatingseisen voor niveau 2 voldoen, kunnen instromen in de entreeopleiding die in de plaats komt van het mbo-niveau 1 en de arbeidsmarktkwalificerende assistentenopleiding. Succesvolle afronding van de entreeopleiding geeft toegang tot het middelbaar beroepsonderwijs.

In het hoger onderwijs wordt de afgelopen jaren zowel aan de poort als ná de poort (veel) meer geselecteerd dan voorheen. Studenten met een hbo-propedeuse zijn niet meer vanzelfsprekend toelaatbaar bij een universiteit. En het hoger beroepsonderwijs mag eisen stellen aan mbo-studenten. Vrijwel iedere universiteit werkt met bindende studieadviezen, sinds kort in een aantal gevallen ook in het tweede jaar van de bachelor. Universiteiten en hogescholen zetten excellentie- en honoursprogramma's op en stichten university-colleges, gericht op de beste studenten. Hier speelt ook de marktpositie van de instelling een rol. Daarnaast is met de universiteiten en hogescholen afgesproken dat minimaal 10% van de studenten een excellentieprogramma moet volgen, en zijn er extra middelen voor instellingen die zich hierop profileren. De aandacht voor de meer getalenteerde studenten is vooral bij de universiteiten succesvol. Het percentage studenten aan excellentieprogramma's groeit daar, terwijl in het hoger beroepsonderwijs de deelname van studenten aan het ook daar sterk groeiend excellentieaanbod uiterst klein blijft.[57]

Tegelijkertijd neemt de variatie in niveau tussen studenten toe door de sterke groei van de instroom. Studenten hebben steeds vaker verschillende vooropleidingen (in het hoger beroepsonderwijs kan dat variëren van gymnasium tot de beroepsroute via vmbo en mbo). De differentiaties komen dan tegemoet aan verschillen in aanvangsniveau, interesse en motivatie bij studenten. De gevarieerde studenteninstroom in het hbo heeft ook geleid tot de associate degree-opleidingen, die het gat vullen tussen mbo-opleidingen op niveau 4 en het hbo. In vergelijking met andere landen heeft Nederland echter nog weinig van deze opleidingen.[58]

Sociaaleconomische herkomst nog steeds bepalend voor opleidingsniveau
Terugkijkend over een langere periode is het Nederlandse onderwijs er voor een belangrijk deel in geslaagd om mensen met gelijke talenten gelijke kansen te geven. Als het gaat om de

56 Petit, Neuvel & Van Esch, 2011.

57 Inspectie van het Onderwijs, 2013a.

58 Coenen, Ramaekers & Van der Velden, 2012.

(gemeten) leerprestaties is de spreiding over sociale klassen in Nederland gering in vergelijking met andere landen. Toch is de sociaaleconomische status van ouders nog steeds mede bepalend voor het opleidingsniveau van hun kinderen. Zo is de kans voor kinderen van laagopgeleide en/of allochtone ouders om in het hoger onderwijs terecht te komen hier lager dan in Zweden of het Verenigd Koninkrijk.[59] In vergelijking met alle referentielanden is in Nederland het effect van het sociale milieu op het aantal jaren dat iemand onderwijs volgt het grootst.[60] Nederland neemt een middenpositie in wat betreft de invloed van het onderwijs op sociale ongelijkheid wanneer meerdere OESO-landen met elkaar worden vergeleken. Het verschil tussen kansrijke en kansarme scholen begint in Nederland al bij basisscholen. Vooral grote steden kennen populaire scholen waar veel hoogopgeleiden hun kinderen heen sturen, en minder populaire scholen met een andersoortige populatie.[61] In het voortgezet onderwijs worden deze verschillen verder vergroot. Vooral de categorale ('witte') gymnasia zijn bij hoogopgeleide ouders populair.

Vroege selectie in Nederlandse systeem bevestigt sociale verschillen
Nederland heeft in vergelijking met andere landen een sterk (extern) gedifferentieerd onderwijssysteem.[62] Leerlingen komen al na groep 8 van de basisschool terecht in verschillende onderwijstypen. In 2007 kwam er kritiek op de vroege selectie in Nederland van de OESO. Op basis van een internationaal vergelijkende verkenning werd gesteld dat met name achterstandsgroepen hiervan de dupe zijn en dat de doorstroom naar het hoger onderwijs wordt belemmerd. Landen met een latere selectieleeftijd doen het volgens de OESO in beide opzichten beter. In 2010 herhaalde de OESO de kritiek dat vroege selectie sociale verschillen bevestigt.[64]

Nederland kent een relatief hoge mate van opwaartse mobiliteit. 40% van alle jongeren haalt een hoger opleidingsniveau dan hun ouders. Van de groepen die in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw een relatief groot achterstandsrisico liepen, zijn vooral kinderen van allochtonen hun achterstanden snel aan het inlopen. Wel haakt een relatief groot aantal studenten uit etnische minderheden voor de eindstreep af op hoger beroepsonderwijs en universiteit. Achterstanden van kinderen van laagopgeleide autochtone ouders zijn hardnekkig.[64]

De onderwijsachterstand van meisjes is op onderdelen omgeslagen in een voorsprong, net als in andere Westerse landen. Vrouwelijke studenten hebben een grotere kans op studiesucces in het hoger onderwijs en meisjes zitten vaker op de hogere niveaus in het vmbo. Wel presteren ze minder in rekenen.[65] Relatief weinig meisjes kiezen voor een exacte of technische richting. Vooral bij jongens treedt vaker neerwaartse mobiliteit op: zij volgen een lagere opleiding dan hun ouders.[66]

59 Zie deel B.
60 Bol & Van de Werfhorst, 2013.
61 Organisation of Economic Co-operation and Development, 2012b. 'Advantaged' scholen zijn scholen waar kinderen overwegend ouders met hoog inkomen en een hoge ses hebben, op 'disadvantaged' scholen zijn de ouders juist overwegend laagopgeleid en hebben een lage ses.
62 Van de Werfhorst & Mijs, 2010; Organisation of Economic Co-operation and Development, 2013a.
63 Organisation of Economic Co-operation and Development, 2010.a
64 Herweijer, 2011.
65 Zie deel B, hoofdstuk 4.
66 Herweijer, 2011; Tolsma & Wolbers, 2010.

2.5 De bestuurlijke verhoudingen zijn uit balans

Een belangrijk kenmerk van het Nederlandse onderwijsbestel is de relatief grote autonomie van onderwijsinstellingen. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen. De overheid houdt een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor deugdelijk onderwijs, waar een bepaalde mate van centrale sturing bij hoort. De afgelopen jaren waren deze verhoudingen niet in balans.

Instellingen en overheid zoeken naar een nieuw evenwicht
Zowel overheid als onderwijsveld zijn volop bezig de eigen rol in de bestuurlijke verhoudingen vorm te geven. Enkele 'incidenten' bij instellingen in het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs (InHolland, Amarantis) hebben laten zien dat het evenwicht er nog niet is, ook niet binnen de instelling zelf.[67] Er wordt gezocht naar een nieuwe balans tussen autonomie en controle, en tussen ruimte en rekenschap. Het funderend onderwijs heeft een aantal bevoegdheden pas onlangs gekregen. Zo kent het primair onderwijs sinds 2006 lumpsumbekostiging en heeft de Tweede Kamer in het voorjaar van 2013 ingestemd met de decentralisatie van de primaire arbeidsvoorwaarden (de secundaire arbeidsvoorwaarden zijn sinds 2011 gedecentraliseerd).

Sectororganisaties zijn volwaardige gesprekspartners voor de overheid
De sectororganisaties (werkgeversorganisaties in het onderwijs: PO-raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen en VSNU) hebben inmiddels een plaats verworven als volwaardige gesprekspartners van de overheid. Verenigd in de Stichting van het Onderwijs hebben zij in het najaar van 2013 met het kabinet het Nationaal Onderwijsakkoord gesloten. Met de opkomst van sectororganisaties in het funderend onderwijs is hier de rol van de besturenorganisaties – belangengroeperingen georganiseerd naar levensovertuiging en pedagogische visie – ingrijpend veranderd.

De sectororganisaties in het hoger onderwijs en in het beroepsonderwijs vertegenwoordigen een relatief kleine en qua belangen homogene groep instellingen. De koepels in het primair en voortgezet onderwijs representeren juist een groot aantal besturen met een grote diversiteit in schaal, visie en belang. Binnen de PO-Raad en de VO-raad is de afgelopen jaren discussie gevoerd over het evenwicht tussen 'met één mond spreken' en recht doen aan de meerstemmigheid in de sector.

Onvoldoende gewerkt aan randvoorwaarden voor autonome instellingen
De voorwaarden voor onderwijsinstellingen om autonoom te kunnen functioneren zijn onvoldoende uitgewerkt en in praktijk gebracht. Het gaat daarbij om de professionalisering van besturen en om goede vormen van toezicht en verantwoording.[68] Op dat laatste terrein zijn wel stappen gezet. Zo is in 2011 een scheiding tussen het interne toezicht en het bestuur wettelijk verplicht gesteld. Dit heeft geleid tot aanpassingen binnen de instellingen en tot toegenomen professionalisering van het bestuur. Ook zijn binnen de sectororganisaties codes voor goed besturen ontwikkeld, die voor leden meer of minder bindend zijn.

In politiek en media was er na de incidenten bij Amarantis en InHolland een roep om daadkracht en verscherpt toezicht, terwijl de onderwijsinstellingen juist regelmoeheid constateerden. De minister gaf in april 2013 in haar brief *Versterking bestuurskracht onderwijs* aan, dat zij het bestaande besturingsmodel (systeemsturing) wil handhaven. Wel wil zij corrigerende mecha-

67 Onderwijsraad, 2013c.
68 Idem.

nismen versterken om het functioneren van het onderwijsbestuur te verbeteren.[69] Daarbij gaat het niet alleen om de (morele en professionele) kwaliteit van bestuurders en interne toezichthouders, maar ook om het versterken van medezeggenschap.

Onderwijsinstellingen komen zelf met vormen van verantwoording
Met de implementatie van het risicogerichte toezicht is de oordelende taak van de Inspectie meer op de voorgrond getreden en wordt minder gebruikgemaakt van haar kwaliteitsbevorderende rol bij scholen die voldoen aan de basiskwaliteit. De sector zelf heeft de afgelopen jaren gewerkt aan Vensters voor Verantwoording. Via dit systeem kunnen scholen alle cijfermatige informatie over hun eigen functioneren verzamelen en publiceren. De instellingen leggen hiermee een gedegen basis voor een inhoudelijk gesprek met bijvoorbeeld ouders en leerlingen, maar ondersteunen zo ook verdere professionalisering en kwaliteitsverbetering.

Bestuurlijke schaalgrootte onderwerp van veel discussie
Een belangrijk onderwerp bij discussies over het bestuurlijke evenwicht was bestuurlijke schaalgrootte. Evenals in andere publieke sectoren is de afgelopen jaren een aantal ongewenste effecten van een grote schaal opgetreden: besturen hebben minder legitimiteit en de keuzevrijheid van ouders en leerlingen vermindert. Met de eind 2011 ingevoerde fusietoets en verplichte fusie-effectrapportage probeert de overheid verdergaande schaalvergroting te beheersen en de keuzevrijheid voor ouders en leerlingen te borgen. Daarnaast hebben er de afgelopen jaren de-fusies plaatsgevonden. Zo is het grote bestuur Amarantis (voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) onder druk van financiële problemen in meerdere kleine besturen gesplitst. In Rotterdam zijn de mbo-instellingen Zadkine en Albeda bezig met een splitsing in zeven kleinere vakcolleges.

Onvoldoende centrale regie bij belangrijke bestuurlijke vraagstukken
Terwijl de overheid op onderwijsinhoud (referentieniveaus bijvoorbeeld) en onderwijsuren stevig sturend is opgetreden, was dat op andere belangrijke terreinen veel minder het geval. Passend onderwijs en krimp zijn hier voorbeelden van. In beide vraagstukken dringt zich de vraag op hoe de overheid in een besturingsmodel van relatieve autonomie het onderwijsaanbod regionaal adequaat kan borgen.

Passend onderwijs gaat in 2014 van start. Reguliere scholen en scholen voor speciaal onderwijs krijgen gezamenlijk de plicht om voor leerlingen met een speciale onderwijsbehoefte een passende plek te vinden. De instellingen vormen hiervoor samenwerkingsverbanden die geld krijgen voor zorgleerlingen. Het is niet duidelijk waar de grens ligt met de taken en verantwoordelijkheden van de individuele schoolbesturen. Ook de afbakening van bevoegdheden tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten is nog niet helder.

'Krimp' staat voor de demografische krimp die in verschillende regio's al enige tijd leidt tot een terugloop van het aantal leerlingen. Deze ontwikkeling zet het komende decennium door en heeft gevolgen voor het onderwijsaanbod. Besturen (en gemeenten) hebben behoefte aan flexibilisering van de regelgeving om regionaal passende oplossingen te bedenken. Daarbij hebben ze ook behoefte aan regie van de rijksoverheid in het hele proces. Hun eigen bestuurskracht zou tekortschieten om tot meer samenwerking in de regio te komen.[70]

69 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013j.

70 Van Beekveld & Terpstra Organisatieadviesbureau, 2012.

Zowel bij passend onderwijs als bij krimp hebben de gemeente of de provincie geen sturende rol in het proces toebedeeld gekregen. Gemeenten zijn dikwijls zelf belanghebbende. Hoewel er op zich de nodige (financiële) prikkels zijn om tot samenwerking en besluitvorming te komen, ontstaat er spanning tussen het belang van een onderwijsinstelling enerzijds en de maatschappelijke belangen van een goed en bereikbaar regionaal onderwijsaanbod anderzijds. Instellingen concurreren vaak om de meeste en beste leerlingen, mede ingegeven door prikkels in het systeem (onderwijsopbrengsten, rendement). Het ontbreken van centrale regie brengt risico's met zich mee.

Over de invoering van passend onderwijs waren onduidelijkheden: over het tijdspad, de regelgeving, de bekostiging, het zorgprofiel van de samenwerkingsverbanden en de rol van de gemeente.[71] In het kader van krimp zijn scholen lange tijd niet aangezet om te anticiperen op de gevolgen van de daling van de leerlingenaantallen. De provincie Zeeland heeft op zeker moment een zogenoemde regionale onderwijsautoriteit ingesteld met eigen bevoegdheden om regionale problemen het hoofd te bieden.

Wel (centrale) hulp bij implementatie innovaties

De laatste jaren probeert de overheid innovaties en de implementatie ervan meer te stimuleren. Veelal wordt hiervoor gebruikgemaakt van intermediaire programma- of procesorganisaties die onderwijsinstellingen bijstaan. Voorbeelden zijn School aan Zet, MBO15 en InnovatieImpuls Onderwijs. Ze helpen instellingen doelen te realiseren die gerelateerd zijn aan centrale beleidsdoelen. Sommige scholen nemen overigens bewust niet deel aan deze programma's, vanwege een in hun ogen te beperkte focus en het onvoldoende vraaggestuurde karakter van de ondersteuning.[72] In 2012 is een wet aangenomen die innovatieve experimenten van scholen mogelijk moet maken. In hoeverre deze wet innovatie van onderop stimuleert, zal nog moeten blijken.

Focus op vakmanschap: innoveren vraagt veel van mbo-instellingen

In het middelbaar beroepsonderwijs wordt een grote kwaliteitsslag gemaakt die de naam Focus op vakmanschap heeft gekregen. Een van de maatregelen is het intensiveren van de onderwijstijd. Pas recent heeft de overheid duidelijk gemaakt wat in het middelbaar beroepsonderwijs onder een onderwijsuur moet worden verstaan en hoe de Inspectie hierop toeziet.[74] Het herprogrammeren van de opleidingen moet plaatsvinden een jaar voordat de nieuwe kwalificatiedossiers ingevoerd worden (vanaf 2015-2016, uiterlijk 2016-2017).[75] Dit is inclusief het verkorten van niveau 4-opleidingen van drie naar vier jaar. Focus op vakmanschap vraagt wederom een (inhoudelijke) herprogrammering van de opleidingen. Verder staan de mbo-instellingen voor de opgave voortijdig schoolverlaten te voorkomen door middel van de op te starten entreeopleidingen (voor jongeren zonder vooropleiding, deze opleidingen komen in de plaats van niveau 1). Tot slot moeten zij hun opleidingenaanbod macrodoelmatig afstemmen met collega-instellingen en het bedrijfsleven. Het programmamanagement MBO15 is door de minister ingesteld om scholen bij de invoering van Focus op vakmanschap te ondersteunen.

71 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011h.

72 Vereniging Katholiek Onderwijs, 2013.

73 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013i.

74 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013c.

2.6 Sterk leraarschap is nog niet gerealiseerd

In de afgelopen jaren waren diverse maatregelen van de overheid gericht op versterking van het lerarenberoep. Iedere opeenvolgende regeringscoalitie kwam met een nieuw actieplan of programma daarvoor. Herhaaldelijk werd opgeroepen om niet alleen te sturen op het kwantitatieve lerarentekort, maar ook op de kwaliteit van de leraar. Pas de laatste jaren is daar een begin mee gemaakt.[75] Het effect van de genomen maatregelen zal pas na jaren zichtbaar zijn, en dan nog voornamelijk bij beginnende leraren.

In het onderwijsveld zelf is veel aandacht geweest voor de positie van de leraar en voor zijn professionele ruimte.

Gemiddeld opleidingsniveau daalt met vertrek oudere leraren, maar eisen gaan omhoog
Goed onderwijs is alleen te realiseren met goede leraren. In vergelijking met het buitenland zijn Nederlandse leraren behoorlijk opgeleid. Het aantal opleidingsjaren komt voor het basisonderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs overeen met de meeste referentielanden. Voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs is het aantal opleidingsjaren relatief hoog, namelijk vijf. Het aantal leraren met een opleiding op masterniveau is echter laag. Bijna één op de vier leraren in het voortgezet onderwijs heeft een universitaire bevoegdheid en 10% een hbo-master.[76] Daarnaast geeft maar liefst 19% van de leraren in het voortgezet onderwijs les in een vak waarvoor hij niet bevoegd is.[77] Verder is het lerarencorps in Nederland een van de meest vergrijsde in Europa.[78] Oudere leraren zijn relatief het vaakst universitair opgeleid. Met hun vertrek uit het onderwijs daalt dus het gemiddelde opleidingsniveau. Intussen worden de eisen die aan het onderwijs worden gesteld hoger: er is meer behoefte aan differentiatie zodat verschillende leerlingen kunnen worden bediend, scholen moeten opbrengstgericht werken, enzovoort. De eisen die aan de bekwaamheden van leraren worden gesteld, nemen niet navenant toe.

Diverse maatregelen genomen om opleidingsniveaus te verhogen
In de achterliggende jaren is het niveau van de lerarenopleiding een aandachtspunt in het beleid geweest. Al in 2004 werden in verschillende rapporten problemen geconstateerd.[79] De genomen maatregelen richtten zich op het waarborgen van de basiskwaliteit. Studenten die naar de pabo willen, moeten voor aanvang een entreetoets maken om te beoordelen of hun instroomniveau voldoende is. Er zijn ook andere landelijke kennistoetsen gekomen voor zowel de pabo als de tweedegraads lerarenopleidingen, die aan het einde van de opleidingen worden afgenomen.

Naast het verbeteren en uniformeren van de basiskwaliteit van de lerarenopleidingen is er specifieke aandacht voor het opleiden van docenten voor het vmbo en het mbo. In 2011 is beleid aangekondigd om de aansluiting tussen de tweedegraads lerarenopleiding en de praktijk van het lesgeven in het vmbo en het mbo te verbeteren. Het uitstroomprofiel voor de leraar beroepsonderwijs wordt verplicht en verbeterd. Met ingang van het collegejaar 2013-2014 zijn er twee nieuwe afstudeerrichtingen: één gericht op havo/vwo en één gericht op vmbo en mbo.

75 Onderwijsraad, 2013b.
76 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012g.
77 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012g.
78 Science Guide, 2013.
79 Inspectie van het Onderwijs, 2003.

Er zal meer aandacht komen voor specifieke bekwaamheden op het gebied van vakinhoud, (vak)didactiek en pedagogiek voor het beroepsonderwijs.

In de afgelopen jaren zijn er nieuwe routes naar het leraarschap gekomen. Ze moeten academici interesseren voor de lerarenopleiding. Voorbeelden zijn de academische pabo, het programma Eerst de klas en de educatieve minor. De deelname aan deze initiatieven groeit.[80]

Ook is er aandacht voor professionalisering ná de studie. Er is geld beschikbaar gekomen voor lerarenbeurzen (om meer leraren aan te zetten een masteropleiding te volgen), voor promotiebeurzen en voor promotie naar hogere leraarsfuncties (de zogenoemde functiemix). Recent hebben de bewindslieden aangekondigd zwaardere eisen te gaan stellen aan de bij- en nascholing van leraren gedurende de loopbaan en aan de bevoegdheid van docenten.[81] In het najaar van 2013 is de *Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil* gepresenteerd.[82] Daarin staat dat leraren recht hebben om zich bij- en na te scholen (tijd en geld). Wie na 2017 niet voldoende aan nascholing doet, mag geen les meer geven. Met de Onderwijscoöperatie en de onderwijswerkgevers worden afspraken gemaakt over een geaccrediteerd scholingsaanbod. Ten slotte wordt gewerkt aan een nieuwe set van bekwaamheidseisen.

Ook veel aandacht voor de zeggenschap van docenten

Niet alleen het opleidingsniveau van leraren is van belang, ook hun positie binnen de onderwijsinstelling. Er komt een professioneel statuut, dat de zeggenschap van docenten over het onderwijskundig beleid van de school regelt. Bij de Tweede Kamer ligt een wetsvoorstel dat dit regelt voor het primair en voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. In het Nationaal Onderwijsakkoord is afgesproken dat sociale partners bindende afspraken maken over de uitwerking van het professioneel statuut in hun sector. Voor het hoger onderwijs is dit volgens het akkoord niet nodig, omdat de onafhankelijkheid van de docent hier al per wet is geregeld.

Het onderwijsveld zelf heeft eveneens aandacht voor meer zeggenschap van docenten en voor het verhogen van hun kwaliteit. Zo is er na jaren getouwtrek eindelijk een lerarenregister. Dit is weliswaar nog vrij minimaal ingevuld en niet verplicht, maar biedt wel perspectieven op het vanzelfsprekend onderhouden van de eigen bekwaamheid. In de *Lerarenagenda 2013-2020* onderstreept de overheid het belang van een lerarenregister en spreekt de ambitie uit dat alle leraren zich inschrijven. De overheid wil dit pas afdwingen als het 'bottum up' proces stagneert.

Om de stem van leraren nadrukkelijk te laten horen hebben vakbonden en vakorganisaties binnen het onderwijs zich in 2011 verenigd in de Onderwijscoöperatie. Ook minder geïnstitutionaliseerde groepen zoals Leraren met Lef eisen een stem in het beleid. In het middelbaar beroepsonderwijs is in 2011 de Beroepsvereniging MBO (BvMBO) opgericht. Deze streeft naar het realiseren van een betere positie voor de docent bij de inhoud, ontwikkeling en uitvoering van het beroep, naar een platform voor mbo-docenten en naar het initiëren en richting geven aan de professionele ontwikkeling van het beroep.

In het hoger beroepsonderwijs is de aandacht voor de professionalisering van de (eigen) docenten relatief gering geweest. Wel hebben sociale partners elkaar inmiddels gevonden bij

80 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012g.

81 *Nationaal Onderwijsakkoord: de route naar geweldig onderwijs* (2013).

82 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013h.

het invullen van het begrip professionele ruimte: hoe ver gaat de zeggenschap van de docent over zijn eigen onderwijs?[83]

Voor het universitair onderwijs geldt dat in vrijwel alle universiteiten de afgelopen jaren gewerkt is aan het verhogen van de onderwijskwaliteit van docenten. Dit is gebeurd via de invoering van de basiskwalificatie onderwijs en de seniorkwalificatie onderwijs. Daarmee kunnen wetenschappers via een scholingstraject hun onderwijscompetenties uitbouwen en certificaten behalen.

2.7 Onderwijsinstellingen raken in financiële problemen

Onderwijs waarborgt de kwaliteit van de samenleving. De overheid investeert er dan ook fors in. Tegelijkertijd zijn private investeringen noodzakelijk. Individuen en gezinnen investeren in onderwijs via financiële bijdragen, maar ook door er tijd in te stoppen (ouders helpen bijvoorbeeld op de school van hun kinderen). Bedrijven laten hun medewerkers bijscholen, begeleiden stagiaires en investeren aanzienlijke bedragen in beroepsopleidingen. Veel mbo-opleidingen zouden zonder deze bijdrage niet kunnen bestaan.

Krappe overheidsbegroting leidt tot stille bezuinigingen
De krappe overheidsbegroting leidt ook in het onderwijs tot minder beschikbare gelden. In de afgelopen jaren zijn per saldo de middelen voor het primaire proces gelijkgebleven, maar doordat stijgende kosten (zoals personeelslasten) niet zijn gecompenseerd, is sprake van ‘stille bezuinigingen’. Een toenemend aantal scholen, met name in het primair en voortgezet onderwijs, is hierdoor in de rode cijfers beland. In 2011 leed ruim de helft van de schoolbesturen verlies.[84] In juni 2013 stonden achttien schoolbesturen in het primair onderwijs onder aangepast toezicht, twaalf meer dan aan het begin van dat schooljaar. Voor het gehele primair onderwijs gaf de Algemene Rekenkamer recent aan dat er sprake is van een wankel evenwicht. De Rekenkamer waarschuwde dat dit gevolgen kan hebben voor de invoering van passend onderwijs in het basisonderwijs. Ook zijn door bijvoorbeeld bevolkingskrimp bij diverse onderwijsinstellingen financiële problemen ontstaan. De snelle verslechtering van de financiële positie van scholen in het voortgezet onderwijs is voor het ministerie van Onderwijs aanleiding geweest de Algemene Rekenkamer te vragen ook in deze sector nader onderzoek te doen. De resultaten hiervan worden in het najaar van 2013 verwacht. Tot slot hebben de stille bezuinigingen geleid tot een stijging van de leerling-leraarratio in primair en voortgezet onderwijs. Onvermijdelijk leidt dit tot grotere klassen.[85]

Het aantal mbo-instellingen met aangepast financieel toezicht is sinds het voorjaar 2012 toegenomen van vier naar vijf (van de 65), zo rapporteerde de Inspectie.[86] Van die vijf is het aantal instellingen met een hoog risico toegenomen van één naar drie. Oorzaken van de financiële problemen in het middelbaar beroepsonderwijs zijn teruglopende studentenaantallen – met name in het volwassenenonderwijs – en problemen op de vastgoedmarkt. De stille bezuinigingen eisen daarnaast hun tol, ook bij die instellingen die financieel niet in zwaar weer verkeren.

De uitgaven per student in het hoger onderwijs zijn, als rekening wordt gehouden met de inflatie, hooguit licht gestegen. De uitgaven per gediplomeerde zijn daarentegen gedaald. De

83 *Verklaring sociale partners over de Professionele Ruimte in het hbo* (2010).

84 Deloitte, 2012.

85 Pelgrim, 2013.

86 Inspectie van het Onderwijs, 2013a.

loonkosten in het hoger onderwijs zijn daarnaast tussen 2000 en 2010 sterker gestegen dan de inflatie, zodat de personeelsontwikkeling geen gelijke tred heeft gehouden met de groei van het aantal studenten. Het aantal studenten per docent is dus toegenomen.[87]

Ook zijn in het regeerakkoord bezuinigingsmaatregelen aangekondigd voor de hbo-instellingen en de universiteiten. Tot slot is in 2013 een begin gemaakt met prestatiebekostiging in het hoger onderwijs. Ruim 7% van het totale onderwijsbudget wordt gekoppeld aan plannen en prestaties op het gebied van kwaliteit, studiesucces en profilering.[88] De plannen worden beoordeeld door de zogenoemde Reviewcommissie Hoger Onderwijs. Dit leidt voor sommige instellingen tot inkomstensstijging, voor andere tot inkomensdaling.

Voor alle sectoren geldt dat recente bezuinigingen op onderwijssubsidies ook voor een herverdeling van middelen zorgen. Het gaat bijvoorbeeld om bezuinigingen op verbeterprojecten voor zwakke scholen, op Kennisnet, op het Nederlands onderwijs in het buitenland en op onderwijsonderzoek. Het geld dat ermee beschikbaar komt, moet ten goede komen aan onderwijskwaliteit.[89]

Extra investeringen geven lucht

In het Nationaal Onderwijsakkoord wordt gesproken over een investering in het onderwijs van 945 miljoen euro in 2017. De hele onderwijssector krijgt er bovendien structureel 600 miljoen per jaar meer bij. Dit hebben de regeringspartijen VVD en PvdA in oktober 2013 afgesproken met D66, ChristenUnie en SGP. Deze extra middelen zijn onder meer bedoeld voor betere leraren en schoolleiders in het basis- en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, voor zomerscholen en schakelklassen, voor onderzoek en innovatie, en voor het technisch praktijkonderwijs.

Anticiperen op financiële krapte is niet altijd mogelijk

Er zijn aanwijzingen dat onderwijsinstellingen onvoldoende in staat zijn geweest om te anticiperen op inkomstendalingen en kostenstijgingen. Veel instellingen zijn (nog) onvoldoende geëquipeerd om hun financiële huishouding op orde te houden.[90] Maar op sommige maatregelen was anticiperen vrijwel onmogelijk, omdat ze op korte termijn werden ingevoerd en instellingen langer lopende verplichtingen hebben (bijvoorbeeld personeelskosten). Anticiperen kon bijvoorbeeld niet bij de verhoging van de btw van 19 naar 21%, of bij het wegvallen van de educatiegelden in het middelbaar beroepsonderwijs. Scholen vrezen dat als gevolg van de financiële krapte de kwaliteit van het onderwijs daalt.[91] Een peiling in opdracht van de Onderwijsraad onderstreept deze vrees onder scholen.[92] Een daadwerkelijke daling van kwaliteit is in de onderwijsopbrengsten vooralsnog niet terug te zien, maar het is wel een aandachtspunt.

Een aantal instellingen (in het middelbaar beroepsonderwijs en in het voortgezet onderwijs) heeft zelf onverantwoorde vastgoedrisico's genomen. Verschillende onderwijsinstellingen hebben grote verliezen geleden op hun investeringen daarin en op derivaten.

87 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2012.

88 Werkgroep profilering en bekostiging hoger onderwijs, 2011.

89 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013e.

90 Van der Aa, De Bruin, Van Geel & Pickles, 2012.

91 PO-raad, 2012.

92 Plantinga & Mager, 2012.

Stijging van private bijdragen kan toegankelijkheid verminderen

Financiële krapte leidt tot een stijgende vraag naar private investeringen. In het middelbaar beroepsonderwijs is een eigen bijdrage van studenten ouder dan dertig jaar voorlopig van de baan – onder druk van veel protest tegen de maatregel. Wel wil de regering-Rutte II met ingang van 2014 de basisbeurs voor masterstudenten in het hoger onderwijs omzetten in een lening. Daarvoor is de Wet sociaal leenstelsel masterfase ingediend bij de Eerste Kamer. De discussie over een sociaal leenstelsel in de bachelorfase is nog in volle gang. De opbrengsten van deze maatregel zouden moeten terugvloeien naar het onderwijs. Onderwerp van discussie is ook de vraag in hoeverre hogere private bijdragen ten koste gaan van de toegankelijkheid. Voor Nederland heeft het CPB (Centraal Planbureau) berekend dat door invoering van het sociaal leenstelsel 7.700 minder studenten naar het hoger beroepsonderwijs zullen gaan en 3.000 minder naar het wetenschappelijk onderwijs.[93] En het SCP wijst erop dat als er een sociaal leenstelsel komt, vooral mbo 4-studenten uit de lagere inkomensgroepen twijfelen over de overstap naar het hoger onderwijs.[94]

Ook van kwetsbare groepen worden hogere eigen investeringen in onderwijs gevraagd. Zo zijn inburgeraars sinds 2013 verplicht zelf de kosten voor de inburgeringscursus te dragen. Voor andere vormen van volwasseneneducatie kregen de roc's (regionale opleidingencentra) tot 2009 aparte financiering van het ministerie. Sindsdien is dit budget (met uitzondering van dat voor vavo, voortgezet algemeen volwassenenonderwijs) samengevoegd met de gelden voor re-integratie en inburgering. De gemeenten beheren dit nieuwe participatiebudget. Sinds 2013 mogen zij het alleen nog aanwenden voor opleidingen gericht op taal en rekenen. Andere opleidingen moeten door de deelnemers zelf worden betaald.

In het primair en voortgezet onderwijs gaat het bij private bijdragen vooral om die van de ouders, zowel financieel als in tijd. Vooral voor de immateriële bijdragen van ouders is de afgelopen jaren veel aandacht geweest.[95]

Tot slot is er, met name in het voortgezet onderwijs en in mindere mate in het primair onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs, sprake van uitwijkonderwijs. De markt voor bijlesinstituten en examentrainingen is de laatste jaren explosief gegroeid.[96] Ouders betalen zo voor aanvullend onderwijs voor hun kinderen. Of dit samenhangt met het tekortschieten van de kwaliteit van het reguliere onderwijs of met hogere eisen die ouders stellen, is niet bekend. Wel brengt het een risico met zich mee op een nieuwe tweedeling binnen het onderwijs.

93 Lanser & Te Weel, 2013.

94 Turkenburg, Herweijer & Dagevos, 2013.

95 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013f.

96 Zie deel B, paragraaf 4.6.

De raad ziet drie risico's waar het gaat om de verdere verbetering van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs. Er is te weinig visie op wat het onderwijs leerlingen en studenten moet bijbrengen. Verder hebben scholen onvoldoende ruimte om eigen accenten te leggen in het onderwijs of om te vernieuwen. Tot slot is er te weinig waardering voor andere dan cognitieve capaciteiten.

3 Drie risico's voor goed onderwijs

Het Nederlandse onderwijs levert dus goede prestaties, maar de raad ziet ook ontwikkelingen die nadelig zijn voor de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs. Ze zijn beschreven in hoofdstuk 2. De raad destilleert uit deze ontwikkelingen drie risico's voor goed onderwijs in de toekomst:

- onvoldoende visie op de doelen van onderwijs belemmert het werken aan kwaliteit;
- scholen krijgen te weinig ruimte om variatie aan te brengen in hun aanbod; en
- de eigenwaarde van leerlingen die de basisvaardigheden niet goed beheersen, staat onder druk.

Dit hoofdstuk beschrijft deze risico's. De hoofdstukken 4 t/m 6 laten zien hoe ze kunnen worden bestreden.

3.1 Onvoldoende visie op de doelen van het onderwijs

Nauwelijks aandacht voor brede functie van het onderwijs

Het vorige hoofdstuk liet zien dat de aandacht die de afgelopen jaren is uitgegaan naar taal- en rekenprestaties, nuttig en nodig was. Niettemin concludeert de raad dat het bredere vakkenaanbod (in alle sectoren), de beroepspraktijkvorming (in het beroepsonderwijs) én de algemene vorming nauwelijks beleidsaandacht hebben gekregen. Voor de ontwikkeling van leerlingen en voor de innovatieve kracht van de samenleving is eenzijdige aandacht voor basisvaardigheden en basiskwaliteit een te smalle grondslag. De raad vindt dit een verschraling van het onderwijs. Uiteindelijk moet het onderwijs zijn kernfunctie effectief en efficiënt vervullen. Die functie is breed: het overbrengen van kennis, vaardigheden en levenservaring, zodat nieuwe generaties op een eigen manier een invulling kunnen geven aan de samenleving.

De Nederlandse ambities op het gebied van onderwijs en innovatie zijn hoog, maar de publieke middelen beperkt. Een klein land kan niet in alles excelleren. Tegelijkertijd is het van belang dat de keuzes van vandaag niet de mogelijkheden van morgen beperken.

Onduidelijk is wat het Nederlandse onderwijs leerlingen en studenten precies mee moet geven. Moet het zich richten op zo hoog mogelijke kwaliteit in een klein aantal vakken, of op kwaliteit over de volle breedte? Op productiviteit en stabilisering van de verworven economische positie of op innovatie en nieuwe (arbeids)markten? Op excellentie van enkelen of op kansen voor iedereen? Met andere woorden: welke kwaliteit moeten scholen realiseren op welke

domeinen? Hoe doen ze dat? Welke middelen zijn daarvoor te gebruiken? Hoe is te meten of de doelen op een efficiënte manier zijn gehaald?

Het zijn juist deze keuzes waarop zowel de overheid als de onderwijsinstellingen weinig visie hebben ontwikkeld. Het behoort tot de stelselverantwoordelijkheid van de overheid om het evenwicht in de verschillende doelen te bewaken. Instellingen kunnen hun eigen accenten leggen: de ene school zal zich toeleggen op excellentie, de andere op cultuur of sport, of op thema's als duurzaamheid, ondernemerschap en techniek.

Verbetering van het onderwijs stagneert bij basiskwaliteit
Ook al was de aandacht voor de (minimum) taal- en rekenprestaties nuttig en nodig, de laatste tijd stagneert de kwaliteitsverbetering van scholen in het primair en voortgezet onderwijs. Ook zijn er nog steeds zorgen om de aansluiting tussen onderwijssectoren onderling en tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De raad denkt dat het stellen van heldere, bredere doelen en het doelgericht werken aan kwaliteit deze impasse kan doorbreken.

De raad vindt dat op alle niveaus – van de individuele leerling tot aan het landelijk beleid – discussie moet worden gevoerd over deze brede doelen. De keuze van de onderwijsdoelen mag niet alleen bepaald worden door de beschikbare middelen. Onderwijskundige motieven en pedagogische afwegingen moeten er nadrukkelijk in worden betrokken.

Sleutelcompetenties die burgers nodig hebben internationaal gedefinieerd
De discussie over onderwijsdoelen kan gevoed worden door internationale projecten die brede competenties – nodig voor een succesvolle deelname aan de samenleving – identificeren. De OESO startte in 1997 het project Definition and Selection of Competencies (DeSeCo).[97] DeSeCo omschrijft bijvoorbeeld de volgende sleutelcompetenties:

- Interactief gebruik kunnen maken van gereedschappen:
  - taal, symbool en tekst;
  - kennis en informatie; en
  - technologie.
- Kunnen interacteren in heterogene groepen:
  - goed kunnen opschieten met andere mensen;
  - in staat tot samenwerking, ook in een team; en
  - in staat conflicten te beheersen en op te lossen.
- Autonoom kunnen handelen:
  - kunnen handelen in een brede context;
  - levensplannen en persoonlijke projecten kunnen vormen en beheren; en
  - kunnen opkomen voor rechten, interesses, limieten en noden.

In 2012 ontwikkelde de OESO de 'Skills Strategy'.[98] Hierin worden benodigde vaardigheden op een ander niveau benaderd. Voorgesteld wordt om landelijk beleid te ontwikkelen dat:

- helpt om de inzet van schaarse middelen te prioriteren;
- leven lang leren bevordert;
- een rijksbrede invalshoek hanteert, waarin onderwijs, wetenschap en techniek, gezinsbeleid, arbeidsmarktbeleid, economische ontwikkeling, migratie, sociale zekerheid en publieke middelen op elkaar worden afgestemd;
- doelen voor de korte en langere termijn combineert; een strategische blik kan lange termijn visie bevorderen en tegelijk reageren op ontwikkelingen van dit moment;
- verschillende beleidsniveaus op elkaar afstemt (rijk-provincie-gemeente);
- alle relevante belanghebbende betrekt, waaronder ook professionals, bedrijven, vakbonden; en
- rekening houdt met de afhankelijkheden van landen onderling.

97 Organisation of Economic Co-operation and Development, 2005.

98 Organisation of Economic Co-operation and Development, 2012a.

Vaststellen van doelen vraagt om oog voor verschillende belangen
Bij het vaststellen van de doelen van het onderwijs moet ook oog zijn voor de verschillende belangen en belanghebbenden die er een rol in spelen (zie kader). Nu gaat de aandacht te veel uit naar de korte termijn, en is er te weinig balans in beleid tussen individuele en maatschappelijke belangen, en te weinig oog voor de lokale, complexe onderwijswerkelijkheid. Het uitgangspunt van overheid en instellingen moet zijn dat al het in Nederland aanwezige potentieel wordt benut. Elke leerling of student moet de kans krijgen zijn talenten en persoonlijkheid te ontwikkelen.

Verschillende belangen in het onderwijs spelen een rol bij het vaststellen van doelen

Zowel korte- als (middel)langetermijnopbrengsten
Te veel wordt gekeken naar de opbrengsten op de korte termijn, binnen een school. Net zo belangrijk zijn de opbrengsten van onderwijs op langere termijn, of over de grenzen van het onderwijs. Op de korte termijn is het bijvoorbeeld gewenst dat scholen leerlingen verschillende vakken goed leren beheersen. Op langere termijn is aandacht voor de sociale en communicatieve vaardigheden van leerlingen ook belangrijk voor een succesvolle onderwijs- en arbeidscarrière. Op de korte termijn moeten scholen zorgen voor een efficiënte doorstroom van leerlingen. Op de langere termijn kunnen de opbrengsten van een langer verblijf van leerlingen (bijvoorbeeld via het stapelen van opleidingen) voor de samenleving groter zijn. Vaak is het lastig om een causale relatie te leggen tussen onderwijs en opbrengsten op de lange termijn. Dat neemt niet weg dat alle actoren die lange termijn in het vizier moeten houden.

Zowel opbrengsten op individueel niveau als op het niveau van de samenleving
Er kan meer aandacht zijn voor de onderwijsopbrengsten voor de samenleving als geheel. Op individueel niveau zijn opbrengsten de cognitieve en sociale bagage die iemand meekrijgt. Een baan en bredere participatie in de samenleving zijn graadmeters voor de kwaliteit van het genoten onderwijs. Op maatschappelijk niveau betaalt de waarde van onderwijs zich uit in de kracht van de (kennis)economie, het democratisch gehalte van de samenleving en de mate van sociale cohesie. Individuele opbrengsten brengen niet vanzelf een vreedzame of innovatieve samenleving mee. Beleidsmakers moeten steeds zoeken naar een balans tussen individuele en maatschappelijke onderwijsopbrengsten.

De complexe onderwijswerkelijkheid waarin doelen gehaald moeten worden
Wat in de ene situatie doelmatig en effectief is, hoeft dat in een andere niet te zijn. Scholen vormen open en complexe systemen, die in verschillende omgevingen staan en verschillende leerlingenpopulaties hebben.[99] De onderwijspraktijk wordt vrijwel dagelijks geconfronteerd met diverse invloeden door elkaar heen, waaraan schoolleiders en leraren betekenis geven. Ook de bekwaamheden van de professionals kunnen uiteenlopen. Daarnaast is leren een proces dat zich uiteindelijk in het hoofd van de lerende afspeelt en niet tevoren vastligt. De docent moet als 'reflective practitioner' in staat zijn om in uiteenlopende situaties verantwoorde beslissingen te nemen.[100] Er is dan ook geen eenduidige, lineaire verbinding tussen de inzet van middelen en de opbrengsten.

Goed benutten van het potentieel vraagt niet alleen om heldere doelen voor het onderwijs, maar ook om kennis van hoe de doelen elkaar beïnvloeden. Gaat de aandacht voor het een ten koste van het ander, of versterken ze elkaar? Op alle niveaus moet hierover kennis worden opgebouwd: overheid, besturen, opleidingen en scholen. Op al deze niveaus moeten immers keuzes kunnen worden gemaakt.

Zijn er eenmaal weloverwogen keuzes gemaakt, dan moeten scholen er middelen aan kunnen koppelen. Vervolgens kan doelgericht worden gewerkt aan onderwijskwaliteit.

99 Onderwijsraad, 2012a.
100 Noordegraaf, 2007.

3.2 Te weinig ruimte om te variëren en te vernieuwen

Om recht te doen aan de verschillende belangen in het onderwijs en al het potentieel te kunnen benutten, is variatie nodig in het onderwijsaanbod. Het Nederlandse stelsel is hier in principe op ingericht. De overheid heeft de taak om de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau te bewaken. Scholen hebben de taak vanuit een eigen visie een voor hun leerlingen passend onderwijsaanbod te realiseren en de kwaliteit ervan te waarborgen.[101] Het vraagt wel van de overheid dat deze de regie neemt waar dat nodig is, en instellingen de ruimte geeft waar dat kan. In hoofdstuk 2 constateerde de raad al dat dit evenwicht er in de afgelopen jaren niet was.

Scholen voldoen vooral aan uniforme regels voor cognitieve prestaties
Te veel inzetten op structuren, regels en formele instrumenten kan raken aan de vrijheid van onderwijs. Ook kan het leiden tot toenemende regeldruk, waarmee het tegendeel wordt bewerkstelligd van wat de overheid beoogt. De grote aandacht voor betere prestaties in de basisvaardigheden maakt dat instellingen weinig ruimte ervaren om eigen accenten aan te brengen in het onderwijs.[102] Werkelijke variatie krijgt geen kans. Er is weinig stimulans voor scholen om bijvoorbeeld nieuwe methoden uit te proberen, of om extra accenten te leggen op minder zichtbare inhouden. Scholen hebben het gevoel dat zij alleen worden afgerekend op rendementen en cognitieve prestaties. Dit beperkt ook het lerend vermogen van onderwijsprofessionals én scholen. Het ondergraaft uiteindelijk de vernieuwende potentie van het stelsel.

Een te smal kwaliteitsoordeel
Voor meer variatie en vernieuwing in het onderwijs is dus ook een kwaliteitsoordeel nodig dat verder gaat dan cognitieve prestaties. De raad vindt dat in het oordeel moet worden meegenomen of onderwijsinstellingen eigen keuzes maken, en hoe ze die uitdragen en waarmaken. Daarbij zijn niet alleen de keuzes in het vakkenaanbod van belang, maar ook de verschillende manieren waarop scholen leerlingen vormen. Jongeren ontwikkelen voor een belangrijk deel zowel hun eigen persoonlijkheid als hun beroepsidentiteit door wat zij in het onderwijs meekrijgen. Meer aandacht hiervoor is gewenst, niet alleen omdat het een wettelijke taak is van scholen in alle sectoren, maar ook omdat onze complexe, pluriforme en dynamische samenleving hoge eisen stelt aan jonge mensen – zowel aan hun persoonlijkheid als aan hun functioneren in sociaalmaatschappelijk en beroepsmatig opzicht. De overheid moet zich realiseren dat autonomie alleen betekenis heeft als daadwerkelijk verschillen tussen onderwijsinstellingen mogelijk zijn.[103] Identiteit is een aspect van kwaliteit en moet als zodanig worden gerespecteerd in wet- en regelgeving, zolang de deugdelijkheid van het onderwijs niet in gevaar komt.

Het huidige systeem van toezicht en verantwoording is niet in staat om doorgaande kwaliteitsverbetering tot stand te brengen. De raad vindt dat voor aspecten van kwaliteit die verder gaan dan basiskwaliteit 'verantwoording' beter past dan 'toezicht'.[104] Verantwoording is gericht op leren en verbeteren, terwijl toezicht is gericht op het vormen van een oordeel, eventueel gekoppeld aan sancties. Voor het eerste moeten leraren, schoolleiders en schoolbesturen onbelemmerd gegevens kunnen uitwisselen over wat goed gaat en wat niet (en waarom). Alleen zo kunnen ze hun lerend vermogen bevorderen ten aanzien van doelgericht werken aan brede onderwijskwaliteit. Een goede vorm van verantwoording is bijvoorbeeld het initia-

101 Onderwijsraad, 2012a.

102 De recente publicatie van de scores van de Cito-eindtoets is een voorbeeld van maatschappelijke druk in deze richting.

103 Peeters, Hofman & Frissen, 2013.

104 Onderwijsraad, 2013c.

tief Vensters voor Verantwoording waarin scholen in het voortgezet onderwijs (en binnenkort ook basisscholen) breed zichtbaar maken wat zij doen. De raad adviseert meer van dit soort vormen te ontwikkelen.

3.3 Eigenwaarde van leerlingen die de basisvaardigheden niet goed beheersen, staat onder druk

De nadruk op cognitieve prestaties dreigt ten koste te gaan van een deel van de leerlingen en studenten: namelijk de groep die niet goed scoort op basisvaardigheden. Deze leerlingen kunnen zich ondergewaardeerd gaan voelen. Dat heeft in de eerste plaats gevolgen voor de jongeren zelf, maar ook voor de samenleving als geheel.

Wie niet goed presteert, 'faalt'
In de huidige samenleving lopen verdiensten en maatschappelijk succes steeds meer via het pad van succes in het onderwijs – en meer in het bijzonder via gemeten (cognitieve) prestaties op centrale toetsen en examens voor taal en rekenen. Een eendimensionale prestatienorm kan daarom zorgen voor een forse aanslag op de eigenwaarde van jongeren die hieraan niet kunnen voldoen. Zij falen immers in het heersende meritocratisch ideaal (waarin individuele verdiensten iemands maatschappelijke positie bepalen).[105] Bovendien hebben de goede presteerders minder reden om solidair te zijn met de minder presterenden: succes is immers je eigen verdienste.[106] De gedachte is dat het onderwijs voor iedereen toegankelijk is en dat wie zich inzet, toch wel op de juiste plaats terecht komt. Verschillen tussen mensen in termen van inkomen, macht en status zijn dan economisch goed en ook rechtvaardig, zo vindt men.[107] Maar uit onderzoek blijkt dat niet alleen talent en inzet bepalend zijn. Vooral het cultureel kapitaal en de hulpbronnen die ouders hun kinderen kunnen bieden, zijn belangrijke factoren voor schoolsucces.[108]

Jongeren die niet goed scoren op basisvaardigheden, kunnen zich dus minder gewaardeerd voelen. Daarnaast hebben ze daadwerkelijk (veel) minder kans op werk. Door het relatief grote aantal mensen met een universitaire opleiding komt een toenemend aantal afgestudeerden terecht in banen waarvoor academische kwalificaties eigenlijk niet nodig zijn.[109] Hbo-opgeleiden verdringen op hun beurt de mbo'ers, en zo verder.

Het verschil in opleiding doet zich niet alleen op de arbeidsmarkt gelden, maar ook in de samenleving. Hoger opgeleiden weten beter hun weg te vinden in de moderne informatiemaatschappij. Ook participeren ze meer op alle terreinen van de samenleving dan lager opgeleiden.[110] Hoog- en laagopgeleiden hebben verschillende sociaalculturele oriëntaties en leven letterlijk in aparte werelden. Waar vroeger de verzuiling op basis van religie de samenleving verticaal ordende – met veelvuldig contact en solidariteit tussen de elite en de 'kleine luyden' binnen een zuil – is de nieuwe verzuiling een horizontale. Vrienden en partners hebben veelal hetzelfde opleidingsniveau (de tandarts trouwt niet met de tandartsassistent, maar met de advocaat). Men woont bij elkaar in dezelfde buurten. Opleidingsverschillen zijn dus ook in sociaalcultureel opzicht belangrijker dan voorheen.[111]

105 Van der Bulk, 2011.
106 Volman, 2011.
107 Zie ook Waslander, 2006.
108 Hattie, 2009.
109 Bovens, 2012.
110 Völker & Elchardus, 2012.
111 Bovens & Wille, 2011; Tolsma & Wolbers, 2010; Den Ridder, Dekker & Van Ditmars, 2012.

Niet alleen bepaalt het opleidingsniveau het maatschappelijk succes, de 'padafhankelijkheden' nemen ook toe: keuzes vroeg in de onderwijsloopbaan hebben een steeds groter effect op het verloop van de loopbaan binnen en vervolgens ook buiten het onderwijs. Onderwijs heeft dus verstrekkende gevolgen voor de levenskansen van mensen. Voor individuen hangt opleiding samen met werk en inkomen, maar ook met gezondheid, levensverwachting, politieke en sociale participatie, en met de kans het eigen opleidingsniveau door te geven aan de nieuwe generatie.[112]

De raad wijst er tot slot nadrukkelijk op dat onderwijs de basis moet leggen van 'educated citizenship'.[113] Dat kan alleen wanneer jongeren zich gezien en gewaardeerd voelen.[114]

Het huidige onderwijs kan sociale scheidslijnen vergroten

Het gevoel van onderwaardering dat minder goed presterende leerlingen kunnen ontwikkelen, kan worden versterkt als zij nauwelijks nog contact hebben met leerlingen die beter presteren of die een andere sociale achtergrond hebben. Door de scherpere selectie in het onderwijs en de terugloop van het aantal heterogene klassen (beschreven in hoofdstuk 2) is het steeds minder vanzelfsprekend dat deze groepen leerlingen elkaar treffen in de school. Want ondanks het feit dat het Nederlandse onderwijs een emanciperende functie heeft gehad, is de sociaaleconomische status van ouders nog steeds in hoge mate bepalend voor het opleidingsniveau van de kinderen.

Het onderscheid tussen vmbo, havo en diverse vormen van vwo accentueert dus niet alleen de cognitieve, maar ook de sociale verschillen tussen leerlingen. Kinderen van basisscholen waarop de gemiddelde sociaaleconomische status hoog is, gaan merendeels naar de categorale gymnasia. De kinderen van de 'zwarte' buurtschool zijn vooral op het vmbo te vinden. Deze sociale differentiatie brengt risico's mee. De schoolsoorten blijken ook burgerschapsvorming verschillend in te vullen. Vmbo-scholen besteden de meeste aandacht aan sociale vaardigheden, leren van omgangsregels en basiswaarden, terwijl kennis van democratie meer op havo/vwo-scholen wordt onderwezen.[115]

Tweede generatie Turkse Nederlanders valt relatief vaak uit

Uit onderzoek waarin de prestaties van tweede generatie Turkse jongeren binnen Europa worden vergeleken, blijkt dat de groep Turkse Nederlanders verre van homogeen is. Enerzijds heeft een groot deel van hen een grote sprong gemaakt ten opzichte van hun ouders. Van de onderzochte landen kent Nederland een relatief hoog percentage Turkse jongeren met deelname aan of afronding van het hoger onderwijs (27%). Zij gebruiken daarvoor wel vaak de langere route van het beroepsonderwijs. Hogere scores in deze categorie zijn er alleen in Frankrijk (36%) en Zweden (29%). Anderzijds verliet een aanzienlijk deel van de ondervraagde groep Nederlanders voortijdig het onderwijs (26%). Dit is alleen hoger in Duitsland (34%) en België (33%). Het onderzoek wijt dit aan de effecten van vroege selectie en aan het feit dat de verplichte (voorschoolse) educatie in Nederland pas relatief laat begint.[118]

Leerlingen waarderen voor wat ze wel kunnen

Belangrijk voor de ontwikkeling en eigenwaarde van leerlingen is dat leerlingen worden gewaardeerd voor wat ze wél kunnen en dat zij worden ondersteund bij het bereiken van

112 Schuyt gebruikt, in navolging van Weber, voor deze breedte van effecten van onderwijs, het begrip levenskansen. Zie Schuyt, 2012.

113 Nussbaum, 2002.

114 Kronman, 2007.

115 Inspectie van het Onderwijs, 2010a.

116 Crul & Lelie, 2012.

ambitieuze doelen.[117] Die waardering voor de geleverde prestaties moet wel reëel zijn. Leerlingen weten in het algemeen heel goed wat hun prestaties waard zijn. Ze vergelijken zich sterk met hun referentiegroep.[118] Waardering voor cognitief minder sterke leerlingen zou dan ook betrekking moeten hebben op andere vaardigheden dan louter cognitieve.

De raad vindt dat er meer mogelijkheden moeten zijn voor kinderen en jongeren om hun talenten te ontwikkelen. Excelleren kan ook op andere dan cognitieve gebieden. Meer aandacht voor de brede doelstelling van onderwijs kan dit bewerkstelligen. Als scholen zich meer gaan profileren en het onderwijsaanbod gevarieerder wordt, dan hebben leerlingen betere kansen om een school of opleiding te kiezen die bij hun talenten past.

Zo'n variatie aan keuzes legt een stevig fundament onder een toekomstbestendig onderwijsstelsel waar een innovatieve kenniseconomie evenzeer bij is gebaat. Creativiteit, een kritisch en/of probleemoplossend vermogen, het vermogen tot samenwerking, culturele en morele sensitiviteit, zorgzaamheid en vakmanschap zijn heel belangrijk, juist omdat de toekomst zich slecht laat voorspellen. Wat vandaag vernieuwingspotentieel lijkt te hebben, kan morgen een doodlopende weg blijken te zijn.

Bouwen aan vertrouwen

In de volgende hoofdstukken formuleert de raad drie uitdagingen voor het beleid om de in dit hoofdstuk beschreven risico's te bestrijden. Van groot belang is dat overheid, besturen, schoolleiders, leraren en ouders kunnen samenwerken in een klimaat van vertrouwen. De raad roept alle betrokkenen op te helpen dit klimaat te scheppen.

In de afgelopen jaren is er te veel onderling wantrouwen geweest. Dat kwam door het falen van verschillende onderwijsbesturen (met name diplomafraude en financiële malversaties). Ook het gevoerde overheidsbeleid was hierin een factor. Op verschillende dossiers is het beleid inconsistent geweest (toenemende bemoeienis met de onderwijsinhoud en tegelijkertijd het versterken van de bestuurlijke autonomie bijvoorbeeld). Ook zijn maatregelen ingevoerd en in snel tempo weer afgeschaft (bijvoorbeeld de maatschappelijke stage), heeft de overheid geen regierol op zich genomen waar dat nodig was (passend onderwijs, dalende leerlingaantallen, kwaliteit leraren en schoolleiders), en is strategisch gedrag van onderwijsinstellingen uitgelokt (groeiend belang van gerealiseerde leeropbrengsten taal en rekenen in toezicht op onderwijskwaliteit, bekostiging op basis van diploma´s). De stille bezuinigingen en de algehele maatschappelijke onvrede over politiek en beleid hebben het klimaat voor samenwerking niet bepaald verbeterd.[121]

117 Van der Bulk, 2011.

118 Chmielewski, Dumont & Trautwein, 2013.

119 Zie o.a. de kwartaalberichten van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het SCP.

Om brede kwaliteit in het onderwijs inzichtelijk te maken, zijn verschillende typen indicatoren nodig. Beleidsmakers, scholen, leraren en andere betrokkenen kunnen helpen bij de ontwikkeling ervan. Zij kunnen gebruikmaken van bestaande kennis over effectief en efficiënt werken aan onderwijskwaliteit, maar ook nieuwe kennis opbouwen.

4 Uitdaging 1: maak brede kwaliteit inzichtelijk

4.1 Ontwikkel indicatoren voor onderwijsopbrengsten

Onvoldoende beeld van kwaliteit op verschillende terreinen

De raad pleitte in het vorige hoofdstuk (paragraaf 3.1) voor meer aandacht voor *alle* doelen van het onderwijs: cognitieve en academische (van taal en rekenen tot natuurkunde en ict-geletterdheid), maar ook op het terrein van socialisatie, integratie, persoonlijke ontwikkeling, legitimiteit en lokale inbedding.[120] Voor het beroepsonderwijs is het ontwikkelen van een beroepsidentiteit door studenten een belangrijke doel. Meer aandacht voor de brede opbrengsten van onderwijs roept de vraag op hoe die zijn te monitoren. Scholen leggen nu nauwelijks verantwoording af over wat zij doen in (keuze)vakken waarin leerlingen geen eindexamen doen (bijvoorbeeld aardrijkskunde of geschiedenis). Hetzelfde geldt voor de inzet op vaardigheden (bijvoorbeeld samenwerking, flexibiliteit, creativiteit, planning en culturele sensitiviteit), ook hierover is nauwelijks informatie beschikbaar. Dat terwijl systematische informatie over de geleverde inspanningen zicht geeft op de resultaten en de effectiviteit ervan – en dus essentieel is voor het verhogen van onderwijskwaliteit.

Brede doelstelling vraagt verschillende typen indicatoren

Ook bij brede doelen voor het onderwijs horen graadmeters die vaststellen of ze worden gehaald. Daarmee kunnen overheid en instellingen hun inzet verantwoorden naar derden (ouders, leerlingen en studenten). Ook voor het gesprek met de Inspectie over wat goed gaat en wat niet, zijn dergelijke indicatoren nuttig en nodig.

De raad is geen voorstander van het landelijk vastleggen van zo veel mogelijk verschillende prestatie-indicatoren. Onderwijskwaliteit krijgt immers op lokaal niveau nader vorm en inhoud. Daar wordt ook duidelijk dat er bij verschillende belanghebbenden verschillende percepties van kwaliteit bestaan.[121] Om het onderwijs te kunnen verbeteren, moeten indicatoren recht doen aan de context waarin het onderwijs heeft plaatsgevonden. Aan de andere kant is het voor de overheid belangrijk om te kunnen zien hoe het is gesteld met de kwaliteit van het onderwijs. Ook voor scholen zelf zijn landelijke gegevens belangrijk om de eigen opbrengsten aan te spiegelen. De raad pleit daarom voor het hanteren van verschillende indicatoren: getalsmatige om mee vast te stellen of de beoogde leeropbrengsten zijn gehaald, maar ook

120 Hooge, Burns & Wilkoszewski, 2012.

121 Hooge, Burns & Wilkoszewski, 2012; Peeters, Hofman & Frissen, 2013.

andere die inzicht geven in het onderwijsproces (bijvoorbeeld omschrijvingen van de leeromgeving) of in de gepleegde inspanningen (bijvoorbeeld de begeleiding van leerlingen/studenten en de aandacht voor vorming).[122] Het gaat ook om het ontwikkelen van een gezamenlijke taal waarin over opbrengsten en geleverde inspanningen gesproken kan worden.

De raad vindt een open discussie over de ontwikkeling van indicatoren wenselijk. Het is van belang om graadmeters voor kwaliteit zo veel mogelijk te baseren op gedeelde waarden. De raad adviseert dan ook om bij de ontwikkeling ervan onderwijsinstellingen en andere belanghebbenden te betrekken. Instellingen zijn zelf aan zet bij het vormgeven van de eigen identiteit – ook een indicator voor onderwijskwaliteit. De overheid moet er wel op toezien dat daarbij de grenzen van de democratische rechtsstaat gerespecteerd worden.

4.2 Maak beter gebruik van bestaande kennis over onderwijseffectiviteit

Er is – volgens hoogleraar Dinand Webbink die in opdracht van de raad een essay schreef over onderwijsdoelen – nog onvoldoende kennis over wat werkt in het onderwijs.[123] Dat maakt doelgericht werken aan onderwijskwaliteit niet gemakkelijk. Toch ziet de raad zowel op landelijk als op lokaal niveau nog veel onbenutte mogelijkheden. De raad vindt dat meer aandacht nodig is voor de vertaling van bestaande kennis over effectief onderwijs naar de onderwijspraktijk. Scholen kunnen bij het realiseren van hun doelen beter gebruikmaken van (wetenschappelijk) onderzoek. De raad heeft hier in de afgelopen jaren in verschillende adviezen aandacht voor gevraagd.[124]

Om de effectiviteit van het Nederlandse onderwijs te kunnen verbeteren, is het van belang de verschillende soorten beschikbare kennis te onderscheiden en – uiteindelijk – met elkaar te verbinden. Er is kennis over de investeringen in en de opbrengsten van onderwijs, over procesfactoren en over schoolontwikkeling in lokale omstandigheden.

Kennis over investeringen en opbrengsten
Er is een grote hoeveelheid literatuur voorhanden over de effecten van onderwijsuitgaven op onderwijsprestaties – gemeten via modellen die eigenschappen van scholen, docenten, leerlingen/studenten en ouders meenemen.[125] Het gaat vaak om onderwijseconomisch onderzoek dat algemene verbanden legt tussen 'inputs' en 'outputs' door het berekenen van de zogenoemde productiefuncties. Het SCP stelt bijvoorbeeld in zijn rapport *Waar voor ons belastinggeld* dat in de afgelopen twintig jaar de gestegen kosten van primair en voortgezet onderwijs niet hebben geleid tot een grotere productie (in de zin van afgeleverde leerlingen). De kwaliteit in het basisonderwijs is volgens het SCP afgenomen (lagere Citoscores) en de waardering door ouders nam niet toe.[126]

Door verbanden te leggen tussen input en output in het onderwijs kan verhelderd worden welke investeringen de grootste rendementen opleveren.[127] Bij het toepassen van deze kennis moeten beleidsmakers wel rekening houden met de eigenschappen van de gebruikte data, zoals het type opbrengsten. Zo komen bredere maatschappelijke opbrengsten in onderwijs-

122 Onderwijsraad, 2011b; Onderwijsraad, 2012a.
123 Webbink, 2012.
124 Onderwijsraad, 2011e.
125 Zie voor een overzicht Webbink, 2012.
126 Kuhry, De Kam, Van der Torre, Van Tulder, Eggink, e.a., 2011.
127 Zie bijvoorbeeld Heckman, Moon, Pinto, Savelyev & Yavitz, 2010.

economisch onderzoek vaak minder aan bod, omdat hierover nauwelijks gegevens beschikbaar zijn.

Doelmatigheidsoverweging: passend onderwijsbeleid
In zijn reactie op het essay dat hoogleraar Dinand Webbink schreef over onderwijsdoelen, beschrijft collega-hoogleraar Jules Peschar het gebrek aan duidelijke onderwijsdoelen voor passend onderwijs. Het nieuwe stelsel zal uitgebreid worden geëvalueerd, maar het ontbreken van doelen maakt een goede afweging over de doelmatigheid van dit beleid naar Peschars idee vrijwel onmogelijk.

''Neem bijvoorbeeld passend onderwijs. De doelstellingen van het beleid hebben vooral betrekking op de structuur en financiering van onderwijs voor een grote groep – geschat wordt ongeveer een kwart van alle leerlingen. Waar voor het overige onderwijs expliciete eisen of een kwaliteitskaart van competenties is vastgelegd, worden voor passend onderwijs geen inhoudelijke onderwijsdoelen voor leerlingen geformuleerd. De evaluatie van een dergelijk proces – of het op macro-, meso- en microniveau werkt – is dan ook een lastige klus. Vanzelfsprekend wordt een monitor ontwikkeld en worden deelonderzoeken in scholen en samenwerkingsverbanden opgezet. Maar de vraag in hoeverre leerlingen na de invoering van passend onderwijs 'beter worden bediend' door de nieuw ingevoerde structuur en middelen kan niet worden beantwoord. Even los van de doelspecificatie zijn er immers geen (semi-)experimenten geweest waarin verschillende varianten werden beproefd (wat goed werkt, dat voeren we in; zo niet, dan doen we het anders). Paradoxaal genoeg waren die experimenten er in beperkte mate aanvankelijk wel, maar werden ze voortijdig door staatssecretaris Dijksma afgeschaft. De richting is al gekozen en er is geen weg meer terug.''

Kennis over procesfactoren
Kennis over procesfactoren – welke interventies of programma's zijn het meest kansrijk om de beoogde effecten te sorteren? – is minder makkelijk om te zetten in overheidsmaatregelen. Toch is deze kennis op schoolniveau van groot belang. Auteurs als Walberg en Hattie hebben er omvangrijke reviewstudies naar gedaan.[128] Zij concluderen dat voor onderwijseffectiviteit de volgende principes van belang zijn: voor prestaties en leerwinst in de basisvaardigheden moeten leerlingen directe instructies krijgen; leraren moeten feedback geven op behaalde prestaties; en het onderwijs moet gebaseerd zijn op 'pedagogical content knowledge' – een vorm van kennis waarin vakinhoudelijke en algemeen pedagogisch-didactische elementen met elkaar zijn verbonden.

Kennis over schoolontwikkeling
Kennis over het lerend vermogen van scholen is sinds een jaar of vijftien voorhanden. Vanaf de tweede helft van de jaren negentig werden onderwijsvernieuwingen steeds meer afgestemd op de context waarin de school zich bevond. Onderzoekers op het gebied van schoolverbetering verrichten sindsdien verschillende systematische studies en werken aan empirisch ondersteunde theorieën.[129] Effectieve schoolontwikkeling wordt gedefinieerd als een systematische strategie om leerlingenresultaten te verbeteren, door professionalisering van leerkrachten, schoolleiding en schoolorganisatie én door ontwikkeling van het vermogen van de school om veranderingen te hanteren.[130]

128 Hattie, 2009; Walberg, 1984.

129 Mijs, 2007.

130 Mijs, 2007.

Onderzoek rationaliseert onderbouwing van beleidsbeslissingen
De uitkomsten van de verschillende studies zijn lang niet altijd eenduidig. In hoeverre is bijvoorbeeld directe instructie niet alleen een geschikte instructiestijl voor leerlingen met een achterstand, maar ook voor cognitief sterke leerlingen? En is wat werkt op een goede school ook goed voor een zwakke school?[131] De effectiviteit van onderwijs wordt uiteindelijk bepaald in een lokale situatie en door de professionaliteit van de aanwezige leraren.

Prestatieverschillen binnen rekenmethode groter dan tussen methodes
In reactie op een controverse tussen verschillende rekenmethodes vergeleek de KNAW (Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen) de rekenprestaties bij traditionele rekendidactiek met die bij realistische rekendidactiek. De onderzoekers vonden geen noemenswaardige verschillen. [134]
Wel constateerde de KNAW: “Binnen een bepaalde rekendidactiek bestaan vaak grotere verschillen in de leerlingenprestaties dan tussen rekendidactieken. De specifieke uitwerking van de didactiek en de interactie tussen leraar en leerling spelen kennelijk een grotere rol dan de algemene rekendidactische principes.”

Meer effectiviteit en efficiëntie in het onderwijs is dan ook gebaat bij productieve combinaties van de verschillende soorten kennis. Die combinaties leveren het meeste op als de gebruikers ervan zich steeds afvragen: wat werkt, voor wie en wanneer? Beleidsbeslissingen kunnen niet zonder meer worden afgeleid uit onderzoek, maar onderzoek biedt wel de mogelijkheid om een gerationaliseerde onderbouwing te geven voor beleidsbeslissingen en methodieken.[133]

4.3 Bouw nieuwe kennis over effectief onderwijs gezamenlijk op

Bestaande kennis kan dus beter worden benut, maar tegelijkertijd is het belangrijk dat onderwijsinstellingen nieuwe kennis ontwikkelen over effectief onderwijs. Ze kunnen dat doen in coproductie: samenwerken in onderzoeken met wetenschappers uit verschillende vakgebieden, met overheden, bedrijven en andere belanghebbenden. Wetenschappelijke kennis wordt zo verbonden met lokale ervaringskennis over problemen en oplossingen. De raad adviseerde eerder om groepen van scholen samen met hogescholen en universiteiten onderzoek uit te laten voeren op voor hen relevante thema’s.[134]

Kenniscoproductie als collectief leerproces
In een recent rapport over kenniscoproductie schrijft het Rathenau Instituut dat voor maatschappelijke vraagstukken de oplossingen vaak slechts lokaal toepasbaar zijn en moeilijk te vertalen naar andere situaties.[137] Daarom is kennisontwikkeling in de eerste plaats een lokale aangelegenheid, gericht op een specifiek probleem in een bepaalde context, op een bepaalde locatie. Omdat het bij kenniscoproductie niet alleen gaat om de eindresultaten, maar ook om de interactie, discussies en reflectie tijdens het project, is het te zien als een collectief leerproces dat zo veel mogelijk de ruimte moet krijgen.

131 Zie reactie Hattie op essay Webbink; Onderwijsraad, 2012b.
132 Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen, 2009.
133 Zie reactie Boutellier op essay Webbink; Onderwijsraad 2012b.
134 Onderwijsraad, 2011e.
135 Boon & Horlings, 2013.

Scholen hebben een zekere mate van vrijheid, maar die is niet vrijblijvend. Juist bij projecten gericht op kennisontwikkeling is een goede gezamenlijk evaluatie van groot belang. Deelnemers aan het onderzoek kunnen de opgedane kennis verankeren en waar mogelijk verspreiden. Onderwijsinstellingen zijn in de ogen van de raad verplicht zich te verantwoorden over hun eigen verbeterproces, over de inspanningen op dit gebied en de bereikte resultaten. Deze vorm van 'accountability' is niet bedoeld als verhoging van de toetslast voor scholen.[136] Het is vooral een middel om systematisch informatie te kunnen interpreteren (waarom is een doel wel of niet gehaald) en zo te helpen bij het verbeteren van het onderwijs.

136 Zie reactie Hattie; Onderwijsraad, 2012b.

Meer variatie in het onderwijsaanbod vraagt om een op hoofdlijnen sturende overheid en om professionele instellingen die hun eigen keuzes maken. Bestuurders, schoolleiders en leraren moeten dan wel in staat zijn doelen te expliciteren, ze bewust aan middelen te koppelen, en de bereikte resultaten te monitoren.

5 Uitdaging 2: geef scholen de ruimte én verlang meer professionaliteit

5.1 De overheid moet beter sturen op hoofdlijnen

Onderwijs is gericht op het verwerven van kennis, vaardigheden en attitudes door leerlingen en studenten. Het verhogen van de onderwijskwaliteit heeft dus in eerste instantie daarop betrekking. Daarnaast, of afgeleid daarvan, kan de overheid beleidsdoelen stellen (bijvoorbeeld het verhogen van de gemiddelde Cito-score), of kan een instelling een doel nastreven (bijvoorbeeld het realiseren van een integraal kindcentrum in een brede school).[137] Het is van belang, zoals in hoofdstuk 3 is geconstateerd, dat de overheid waar nodig de regie neemt, maar ook onderwijsorganisaties de ruimte geeft.

Geef heldere kaders aan
Instellingen moeten de ruimte krijgen om variatie te kunnen bieden – maar ook de ruimte om te leren over wat wel werkt en wat niet. De overheid kan daarbij de kaders beter aangeven. Duidelijker moet zijn over welk domein de instellingen zelf gaan en waarvoor ze verantwoordelijk gehouden kunnen worden.[138]

Bewaak de samenhang tussen dossiers
De overheid moet ook de samenhang tussen beleidsdossiers beter bewaken. De invoering van passend onderwijs bijvoorbeeld vergt vergaande samenwerking met deskundigen uit de jeugdzorg (orthopedagogen, schoolpsychologen, wijkverpleegkundigen, wijkagenten en dergelijke). Het nieuwe stelsel voor zorgleerlingen gaat echter in terwijl nog niet alle zittende leraren beschikken over de benodigde kennis en vaardigheden. Veranderingen in de opleidingseisen op de onderste twee niveaus van het middelbaar beroepsonderwijs hebben directe consequenties voor het jeugdbeleid en de sociale zekerheid (Wajong, sociale werkvoorziening). Het is zaak de verbanden tussen de dossiers te detecteren en ernaar te handelen. Deze vorm van ontschotting moet zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau plaatsvinden.

Beschrijf de keten
Tot slot zou het goed zijn om bij nieuw beleid vast te stellen welk doel men wil bereiken en volgens welke weg dat moet gebeuren. Die weg kan worden uitgeschreven, met de keten-

137 Zie reacties Biesta en Boutellier op essay Webbink; Onderwijsraad, 2012b.
138 Onderwijsraad, 2012a.

partners erbij.[139] Dit geeft ook handvatten voor de evaluatie ervan. Zo is uit onderzoek bekend dat het investeren in lestijd een belangrijke voorwaarde is voor leren. Daarom wilde de overheid de onderwijsuren verhogen, maar ze hield onvoldoende rekening met de implementatie van de urennorm op schoolniveau. Zo ontstonden de 'ophokuren' (uren waarin leerlingen wel op school moesten zijn, maar geen activiteiten kregen aangeboden). Daarnaast was de definitie van een onderwijsuur te smal. Doordat maatwerkactiviteiten (zoals e-learning) er maar mondjesmaat onder vielen, was er geen impuls voor vernieuwing.

5.2 Meer ruimte voor instellingen stelt hoge eisen aan professionaliteit

Meer ruimte voor onderwijsinstellingen om eigen keuzes te maken, betekent ook dat zij voldoende kennis daarvoor in huis moeten hebben, op alle niveaus. Aan deze voorwaarde is nog niet voldaan. De professionalisering van bestuurders, schoolleiders en leraren is een absolute voorwaarde voor autonomievergroting.

De raad is van oordeel dat er meer eisen gesteld mogen en moeten worden aan onderwijsprofessionals. Opleiding en bij- en nascholing is niet vrijblijvend. De overheid past hier niet (alleen) een stimulerende taak, maar (ook) een normstellende taak. De professionaliteit van onderwijsorganisaties is een terugkerend agendapunt; de effecten van beleid zijn vaak pas na jaren terug te zien. Ondertussen stranden verschillende beleidsdossiers op de kwaliteit van leraren, schoolleiders en schoolbestuurders.

Projecten op het gebied van opbrengstgericht leiderschap laten zien hoe belangrijk professionalisering is. In een afsluitend rapport van een pilotproject constateren deelnemers dat door de deelname aan de pilot onderwijsopbrengsten weer aan de orde komen in teambesprekingen en in overleggen tussen bestuurder en schoolleiders.[140] Bestuur, schoolleiding en leerkrachten spreken elkaar erop aan, maken afspraken over de gewenste aanpak en ondersteunen elkaar. Precies dit is noodzakelijk om onderwijs duurzaam te verbeteren.

Verschillende afwegingen op verschillende organisatieniveaus

Instellingen moeten doelen kunnen formuleren en er gericht middelen (zowel tijd als geld) voor kunnen inzetten. De keuzes die een school maakt, zijn altijd verbonden met onderwijskundige, pedagogische en morele afwegingen. Leerkrachten, schoolleiders en bestuurders moeten zich steeds de vraag stellen: wat is in mijn situatie de meest doelmatige en efficiënte manier van werken? Ze moeten vervolgens naar de antwoorden op die vragen kunnen handelen.[141] Het bestuur bijvoorbeeld moet strategische doelen nastreven en daarvoor een meerjarenbegroting opstellen. Op het niveau van de school of opleiding gaat het om het opstellen van een school- of opleidingsplan en het zorgen voor een sluitende begroting. Docentteams moeten hun taakbeleid afstemmen op de gekozen doelen.

Onderwijsorganisaties hebben nu nog steun nodig bij het stellen van eigen doelen en het selecteren van middelen die erbij passen.[142] Uit het in opdracht van de raad uitgevoerde onderzoek door Ecorys blijkt dat instellingen niet altijd een goed onderscheid maken tussen doelen

139 Essay Peschar, Onderwijsraad 2007.

140 PO-raad, 2013.

141 Grubb, 2009; zie reactie Hattie, Onderwijsraad 2012b. Het gaat vrijwel nooit om de hoogte van de investeringen, maar om de vraag of deze aan de goede dingen worden uitgegeven. Een voorbeeld is dat de inzet van meer 'volwassenen' niet werkt, zolang de onderwijskundige expertise niet versterkt wordt.

142 Zie bijvoorbeeld Stoll, 2006; Verbeeck, 2010.

en middelen.[143] Zo noemt een basisschool als doel voor het onderwijs aan (hoog)begaafden: het opstellen van een protocol voor de te nemen stappen. Bij een andere school hanteert het schoolbestuur voor het doel 'weten waar je voor staat en dat kenbaar maken' prestatie-indicatoren die er weinig verband mee houden: 'de financiële realisatie is conform de begroting' en 'ten minste 85% van de medewerkers is tevreden over het bestuur als werkgever'.

Nog onvoldoende zicht op de effecten van het onderwijs
Onderwijsinstellingen hebben bovendien nog onvoldoende zicht op de effecten van hun onderwijs. Ondanks de beschikbaarheid van landelijke gegevens voor de vergelijking van financiële en onderwijsinhoudelijke opbrengsten, is het voor scholen vaak niet eenvoudig om te beoordelen of de eigen keuzes effectief en efficiënt waren.[144] Er is meestal wel inzicht in de gemaakte kosten (investering in nieuwe leermiddelen of lesmethode), maar niet in hoe die doorwerken in de resultaten. De effecten van het eigen onderwijs worden nog steeds onvoldoende systematisch gevolgd en vergeleken met die van andere scholen. Ook omdat indicatoren ontbreken die recht doen aan een brede set onderwijsdoelen. Schoolbesturen en schoolleiders bezitten bovendien niet altijd de kennis en vaardigheden om data voor kwaliteitsverbetering goed te kunnen gebruiken (lezen en interpreteren van gemiddeldes, spreiding, enzovoorts).

Om onderwijsresultaten beter te kunnen monitoren, is het cruciaal dat besturen, schoolleiders en leraren kennis delen (zowel binnen als buiten de school) over de effecten van hun gemaakte keuzes.

5.3 Leraren: verplichte bijscholing

Meer dan het aantal onderwijsuren of het toetsen van de leerprestaties van leerlingen is de kwaliteit van de professional bepalend voor goed onderwijs. De deugdelijkheidseisen die de overheid aan scholen stelt en die een voorwaarde zijn voor bekostiging, omvatten niet voor niets de aanwezigheid van gediplomeerd, bevoegd personeel.

Alhoewel toezien op de bevoegdheid van leraren behoort tot de grondwettelijke zorg van de overheid, is in het voortgezet onderwijs het aandeel van de lessen dat wordt gegeven door onbevoegde of onderbevoegde leraren ontoelaatbaar hoog (in 2011 ging het om 16,5%).[145] De raad realiseert zich dat het soms onontkoombaar is om te werken met onbevoegden. Scholen moeten dit wel kunnen verantwoorden naar de Inspectie. Bovendien mag van scholen gevraagd worden de informatie over het opleidingsniveau van leraren openbaar te maken voor ouders en leerlingen/studenten.

Die eisen die worden gesteld aan het onderwijzend personeel, moeten wel redelijk zijn. Grotere klassen, meer maatschappelijke problemen op het bord van de school en een complexere samenleving maken werken in het onderwijs niet altijd eenvoudig. Niettemin – en juist ook *daarom* – vindt de raad het redelijk om van leraren te vragen dat zij zich bijscholen. In de afgelopen jaren is de professionalisering van docenten gestimuleerd via de lerarenbeurs en de promotiebeurs, maar er was geen sprake van een verplichting. In 2012 is er, na jarenlange discussie, eindelijk een lerarenregister in Nederland van de grond gekomen. Leraren kunnen hierin

143 Van der Aa, De Bruin, Van Geel & Pickles, 2012.

144 Idem

145 Berndsen & Van Leenen, 2013.

bijhouden welke scholings- en professionaliseringsactiviteiten zij ondernemen. Ook dit is niet verplicht: aanmelding is vrijwillig. De raad heeft eerder aangegeven een publiekrechtelijk lerarenregister nodig te vinden. Bevoegde leraren die hun bekwaamheid onderhouden zijn verplicht zich hierin in te schrijven. Geen inschrijving in het lerarenregister heeft consequenties voor het behouden van de lesbevoegdheid.[146] Zo'n publiekrechtelijk lerarenregister is nog steeds niet gerealiseerd.

Tot slot is het zorgelijk dat het opleidingsniveau van leraren afneemt, terwijl het gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking toeneemt. Ook de eisen die aan onderwijs en onderwijsgevenden worden gesteld nemen toe. De raad heeft er daarom voor gepleit dat het behalen van een masterdiploma de standaard wordt voor alle nieuwe havo- en vwo-leraren én voor de leraren in de algemene vakken in het vmbo en mbo.[147] Ook in het basisonderwijs zou een deel van de leerkrachten over een masteropleiding moeten beschikken. Beschikbare scholingstijd en middelen zouden hiervoor moeten worden ingezet. Bij- en nascholing gedurende de hele loopbaan maakt vanzelfsprekend onderdeel uit van de professionele standaard.

5.4 Schoolleiders: bevoegdheidseisen

Schoolleiders moeten arbeidsorganisaties realiseren waarin professionaliteit tot uitdrukking komt. Zij zijn verantwoordelijk voor het realiseren van een gemeenschappelijke visie op onderwijs en opvoeding, voor de kwaliteit van het onderwijs en voor een aantrekkelijke werkomgeving die hoogopgeleide leraren de ruimte geeft.[148]

Er is in de afgelopen jaren meer beleidsaandacht geweest voor de rol van schoolleiders, maar er zijn nog steeds geen dwingende bevoegdheidseisen voor deze groep. Wel wordt er gesproken over een (vrijwillig) schoolleidersregister en over nascholingseisen. Om een dergelijk register van waarde te laten zijn, is het belangrijk dat er op iedere school daadwerkelijk een bevoegde en bekwame schoolleider werkzaam is. Er zijn signalen dat scholen in het primair onderwijs, die formeel geleid worden door bovenschoolse directeuren of regiodirecteuren, als locatieleider een leerkracht hebben met leidinggevende taken. Deze leerkracht heeft dan geen schoolleidersopleiding gevolgd en neemt ook geen deel aan professionaliseringsactiviteiten op dit gebied. Voor het werken aan kwaliteitsverbetering is dit een onwenselijke situatie. In de visie van de raad verdient iedere onderwijslocatie een geregistreerde schoolleider.

5.5 Schoolbestuurders: kennis en normatieve competenties nodig

Voor de deskundigheidsbevordering van schoolbestuurders zijn pas recent de eerste stappen gezet. Zo zijn er bijvoorbeeld in het primair onderwijs de projecten Eerst Kiezen, Dan Delen en In Balans. Deze projecten richten zich op het verbeteren van de financiële deskundigheid en het adviseren van besturen bij het op orde brengen daarvan. In het voortgezet onderwijs zijn financiële serviceteams actief. Deze activiteiten van de sectororganisaties worden mede ondersteund door het ministerie van Onderwijs. De raad heeft eerder aangegeven eraan te hechten dat bij besturen en toezichthouders expertise voorhanden is op de terreinen van:

146 Onderwijsraad, 2010b.

147 Idem

148 Scheerens, Hendriks & Steen, 2011.

- onderwijs en kwaliteit;
- financiën;
- personeelsbeleid en professionalisering; en
- organisatie inrichting en bedrijfsvoering.[149]

De raad wijst nadrukkelijk op het belang van de normatieve component van besturen. Bestuursleden moeten integer zijn en zich bescheiden opstellen, oog hebben voor het publieke belang dat zij dienen en voldoende tegenspraak organiseren. Juist werkwijzen en gedrag van besturen zijn voor het verkrijgen (of verspelen) van legitimatie van groot belang. Alleen wanneer besturen in voldoende mate beschikken over technisch-instrumentele én normatieve competenties zijn zij in staat om daadwerkelijk te sturen op kwaliteitsverbetering. De benodigde expertise van bestuurders en interne toezichthouders zou voor iedere sector deel moeten uitmaken van de governancecodes. Ook voor de verdere professionalisering pleit de raad voor nadere criteria in de sectorale governancecodes.

149 Onderwijsraad, 2013c.

Niet iedereen hoeft te excelleren op het cognitieve domein. De samenleving heeft ook behoefte aan creativiteit, probleemoplossend vermogen, samenwerking, culturele en morele sensitiviteit, zorgzaamheid en vakmanschap. Om de eigenwaarde van álle jongeren te bevorderen en iedereen optimale levenskansen te bieden, is meer waardering voor deze capaciteiten nodig.

6 Uitdaging 3: zorg voor meer waardering voor niet-cognitieve capaciteiten

6.1 Waardeer vakmanschap in de hele onderwijskolom

Met alle aandacht voor de basisvaardigheden en hoge leerprestaties in het cognitieve domein dreigt de aandacht voor vakmanschap ondergesneeuwd te raken.

Sennet pleitte al in 2008 voor een herwaardering voor vakmanschap.[150] Vakmensen moeten leren omgaan met de beperkingen van de middelen (gereedschappen) die hen ter beschikking staan, en hun fantasie leren gebruiken voor het oplossen van problemen. Zij moeten in staat zijn hun gereedschappen op een ongebruikelijke manier aan te wenden. Dit vraagt vaak om een andere benadering in onderwijs dan wanneer het gaat om het aanleren van de strikt cognitieve vaardigheden. Juist impliciete ('tacit') kennis die voor de vakman zo noodzakelijk is, is niet zo maar over te dragen via lesboeken. Een aantal vmbo-scholen speelt hierop in door zogenoemde vakcollege's op te richten waarin leerlingen die graag met hun handen werken, op hun talenten worden aangesproken. De raad vindt dit een positieve ontwikkeling, die steun verdient.

Om de noodzakelijke waardering voor vakmanschap verder tot uiting te brengen, is de aantrekkelijkheid en kwaliteit van het beroepsonderwijs van groot belang – van vmbo tot en met hbo. Voor het ontwikkelen van impliciete kennis is het bovendien noodzakelijk om de relatie van het beroepsonderwijs met de beroepspraktijk te koesteren. Goed beroepsonderwijs staat of valt met de combinatie van leren en werken, onder andere in de vorm van stages.[151] Vergaande reductie van de onderwijstijd die daarvoor beschikbaar is (ten behoeve van de basisvaardigheden), zal alleen averechts werken.

150 Sennett, 2008.

151 Zie Deci, Koestner & Ryan, 2001; Van der Velden & Wolbers, 2004; Wolbers, 2007; Levels, Van der Velden & Di Stasio, 2013.

Beroepenmavo's van LMC in Rotterdam
De stichting LMC Voortgezet Onderwijs in Rotterdam biedt een aantal beroepenmavo's aan. Binnen de scholen van het LMC stromen leerlingen vanaf leerjaar 1 door naar een specifieke onderwijsstroom (vwo, havo, mavo en vmbo). Mavo- en vmbo-leerlingen die goed weten wat ze willen, kunnen een reguliere opleiding volgen. Leerlingen die minder goed weten wat ze willen, kunnen een extra praktijkgericht vak volgen. Hierdoor worden hun doorstroomkansen naar zowel mbo als naar havo verhoogd. Zij volgen vijf (vmbo) of zes (mavo) vakken uit de reguliere opleiding én een praktijkgericht vak. Voor het geven van dit vak werken de scholen samen met een mbo-opleiding. Na succesvolle afronding ontvangen de leerlingen een diplomasupplement. De ervaringen tot nu toe leren dat leerlingen graag een extra vak kiezen. Het praktijkvak spreekt hen aan en motiveert. Het vak versterkt ook het imago van de school.

Ook in het hoger onderwijs is het noodzakelijk – en mogelijk – om vakmanschap te waarderen. Een vakman kan (volgens Sennet) gedefinieerd worden als iemand die "het verlangen heeft om werk goed te doen omwille van het werk zelf". Dit principe verdient waardering op alle niveaus van het onderwijs. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de recent opgerichte centra voor innovatief vakmanschap en 'centres of expertise' waarin vaak verschillende onderwijsniveaus samenwerken.

Stimuleer ook een cultuur van vakmanschap
Het gaat echter niet om het onderwijs alleen. Een cultuur van vakmanschap omvat niet alleen goede opleidingen, maar ook maatschappelijke waardering voor ambachtelijk werk.[152] De overheid kan hieraan bijdragen door kennis óver en kennismaking mét ambachtelijk werk te bevorderen, door jonge mensen kennis te laten maken met handwerk, maar ook door zelf waardering te tonen voor ambachtelijk geproduceerde producten.

De laatste jaren is de waardering voor ondernemerschap bij jongeren gestegen. Een eigen bedrijf kan een goede plek zijn om vakmanschap tot bloei te brengen. De raad vindt het dan ook een goede zaak dat onderwijsinstellingen aan verdere verankering van ondernemerschap in het onderwijs werken.[153]

6.2 Laat programma's beter aansluiten op individuele capaciteiten

Om kinderen en jongeren de kans te geven zich te ontwikkelen op verschillende gebieden, moet het onderwijsaanbod gevarieerd zijn. In de afgelopen periode heeft differentiatie de vorm gekregen van meer aandacht voor onderwijs op maat. Deels via meer opbrengstgericht werken, deels door de invoering van passend onderwijs – immers: als meer zorgleerlingen op reguliere scholen onderwijs volgen, dan zal het aanbod meer op maat moeten zijn. In het voortgezet onderwijs ontstaan steeds meer scholen met speciale aandachtsgebieden (technasia, tweetalig onderwijs, sport, kunst). De universiteiten op hun beurt ontwerpen honoursprogramma's en colleges voor excellente studenten. De raad wil nadrukkelijk zoeken naar mogelijkheden voor talentontwikkeling op verschillende terreinen zonder in het stelsel zelf verder te differentiëren. Differentiatie is ook mogelijk op individueel niveau. Onderzoek laat zien dat de prestaties van leerlingen hierbij het meest gebaat zijn.[154]

152 Klamer, 2013. Klamer onderscheidt overigens vakmanschap en ambachelijkheid. Ambachten zijn volgens hem alleen die beroepen die daadwerkelijk met de 'hand' worden uitgevoerd.

153 Onderwijsraad, 2013e.

154 Dupriez, Dumay & Vause, 2008; Waxman, Wang, & Walberg, 1985.

De raad adviseert de overheid om scholen te stimuleren en te faciliteren hun onderwijsprogramma flexibel in te richten en beter af te stemmen op individuele leerlingen (meer maatwerk). De kracht van het Nederlandse onderwijsstelsel met zijn vroege selectiemoment is dat scholen een gericht onderwijsaanbod hebben, afgestemd op het algemene niveau en de interesse van leerlingen. De zwakte is dat er in de praktijk vaak obstakels bestaan om leerlingen op een zo hoog mogelijk niveau te laten presteren in de vakken waarin zij goed zijn. Leerlingen kunnen bijvoorbeeld niet altijd extra vakken of vakken op een hoger niveau volgen en afsluiten, vanwege roostertechnische problemen of te hoge kosten.[155] Het organiseren van een onderwijsaanbod over scholen heen stuit op bezwaren in de wet- en regelgeving. Zo moet duidelijk zijn welk schoolbestuur verantwoordelijk is en/of gefinancierd wordt voor welke leerlingen. Toch zijn er ook nu mogelijkheden voor maatwerk. Instellingen kunnen bijvoorbeeld meer gebruikmaken van digitale mogelijkheden voor differentiatie om gepersonaliseerd en uitdagend onderwijs vorm te geven.

Maak het afsluiten van vakken op verschillende niveaus aantrekkelijk
Een andere mogelijkheid is dat leerlingen in het vmbo, op de havo en in het vwo in principe een vak op een hoger niveau mogen opnemen in hun examenpakket. Er is echter slechts een zeer kleine groep die van deze mogelijkheid gebruikmaakt.[156] In het vmbo is 0,4% van de examenkandidaten in 2009 geslaagd met één of meer vakken op een hoger niveau. In de basisberoepsgerichte leerweg gaat het om veertien op de duizend kandidaten, in de kaderberoepsgerichte leerweg waren het vier op de duizend kandidaten. In de gemengde en theoretische leerweg nam geen enkele leerling een vak op een hoger niveau in het examenpakket op. Dat leerlingen van de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerweg het meest gebruikmaken van deze mogelijkheid (al gaat het om zeer kleine aantallen) komt doordat het voor hen praktisch makkelijker te realiseren is: de basisberoepsgerichte leerweg duurt net zo lang als de kaderberoepsgerichte leerweg. Leerlingen van het vmbo die een vak op havo-niveau willen volgen, hebben te maken met een andere opleidingsduur. Hetzelfde geldt voor havisten die een vak op vwo-niveau willen volgen. Daarnaast kunnen vmbo-leerlingen door het afsluiten van vakken op een hoger niveau soms een hogere mbo-opleiding volgen. Dat maakt de animo groter. Voor leerlingen van de theoretische leerweg van het vmbo en van de havo is de meerwaarde van vakken op een hoger niveau geringer.

De raad adviseert de mogelijkheden voor deze vormen van persoonlijke differentiatie naar niveau meer te benutten. Scholen kunnen worden gestimuleerd programma's te ontwerpen die het afsluiten van vakken op een hoger niveau aantrekkelijk maken en praktisch mogelijk. Daarvoor zijn afspraken nodig met het vervolgonderwijs over het waarderen van de afsluitingen.

6.3 Maak dat leerlingen van verschillende achtergronden elkaar treffen

Heb oog voor sociale integratie
Tussen scholen zijn – ook in Nederland – duidelijke verschillen. Die worden bepaald door de school zelf (professionaliteit van bestuur, schoolleiding en leraren), maar ook door de leerlingenpopulatie (gemiddelde prestatieniveau in een klas, en het aanwezige sociale en culturele

155 Dit blijkt ook uit een persoonlijke communicatie met de stichting zelfstandige gymnasia. Zij zijn door de financiële situatie steeds minder in staat om leerlingen extra, dus niet verplichte eindexamen vakken te laten kiezen, een weg die zij vaak gebruikten om excellentie te stimuleren.

156 Brekelmans, Dekker & Van der Wel, 2012.

kapitaal). Vooral grote steden kennen populaire scholen waar veel hoogopgeleiden hun kinderen heen sturen, en minder populaire scholen met kinderen van lager opgeleide ouders. In het voortgezet onderwijs wordt dit verschil versterkt door het onderscheid tussen vmbo, havo en diverse vormen van vwo. De kinderen van de populaire, kansrijke basisscholen zijn oververtegenwoordigd op de gymnasia, terwijl de kinderen van kansarme basisscholen veelal naar het vmbo gaan. De kans dat kinderen van ouders met een laag inkomen een kansrijke school bezoeken of omgekeerd, is bijna verwaarloosbaar klein. De scheiding naar etniciteit is iets minder groot, maar nog steeds substantieel. Meer dan de helft van de allochtone kinderen gaat naar een kansarme school. Dat is een hoger percentage dan in de referentielanden.

Zoals in hoofdstuk 3 al werd beschreven is een deel van dit gebrek aan integratie naar sociaaleconomische achtergrond en etniciteit inherent aan de Nederlandse vrijheid van onderwijs. Kinderen worden niet alleen op twaalfjarige leeftijd ingedeeld in verschillende onderwijsniveaus, er is ook sprake van vrije schoolkeuze. Ouders kiezen nu vaker dan in het verleden een school op grond van onderwijskwaliteit. De denominatie of openbaarheid van de school op zich is minder van belang. Kwaliteit wordt door ouders breed ingevuld. Naast onderwijsopbrengsten (eindtoetsen) spelen ook de sfeer en de uitstraling van de school een rol bij de keuze voor de basisschool.[157] De meeste ouders kiezen een school die in hun ogen past bij de eigen cultuur en levenswijze. De onderwijsvrijheid in Nederland versterkt in die zin segregatie. De raad vindt de vrijheid van ouders om zelf een school te kiezen van fundamentele waarde. Hij pleit niet voor afschaffing van de keuzevrijheid, maar wel voor extra aandacht voor de risico's van het Nederlands onderwijsstelsel.

Zorg dat leerlingen van verschillende niveaus elkaar treffen
De keuze voor categorale klassen kan, vanuit het oogpunt van individuele excellente leerlingen, een goede zijn. De leerlingen krijgen zo optimale kansen op goede schoolresultaten.[158] Tegelijkertijd gaat deze keuze ten koste van de (gelijke) kansen van andere groepen. Welke groep de meeste kansen krijgt, is een beleidskeuze die nu vaak op schoolniveau wordt gemaakt – deels gebaseerd op verwachte effecten van toezicht. Het is van belang ook op het niveau van de rijksoverheid na te denken over de effecten op dit terrein van beleid en toezicht. De raad vindt het onwenselijk dat scholen zich door prestatieverhogende maatregelen aangezet voelen tot het afschaffen van hun brede brugperiode.[159] Voor de mogelijkheden van leerlingen om op te stromen zijn deze heel belangrijk.

De Onderwijsraad pleit ook voor een minder strikte scheiding van leerlingen naar onderwijsniveau bij de niet-cognitieve vakken of curriculumonderdelen. Deze vakken zijn daar bij uitstek voor geschikt. Zo zijn gymnastiek, kunst, drama, godsdienst en levensbeschouwelijke vorming in principe niveau-overstijgend te organiseren, zowel in het reguliere rooster als bijvoorbeeld in projectvorm.[160] Een aantal scholen heeft goede ervaringen met organisatievormen op dit gebied. Bevorderlijk hiervoor is dat leerlingen van verschillende niveaus geografisch niet te ver verspreid zitten (indelen van scholengemeenschappen naar verschillende niveaus op verschillende locaties). Eventueel kunnen scholen hiervoor ook coalities sluiten met andere scholen in of juist buiten hun eigen omgeving. Het voortbestaan van brede scholengemeenschappen waarin leerlingen van verschillende onderwijsniveaus op één locatie bij elkaar onderwijs genieten, kan daarin een belangrijke rol spelen.

157 Bekkers, De Kool & Straten, 2012.

158 Kuyper & Van der Werf, 2012.

159 Zie ook Onderwijsraad, 2012a.

160 Onderwijsraad, 2010e.

Deel B

Cijfers

In dit gedeelte van de *Stand van educatief Nederland* wordt aan de hand van kwantitatieve informatie bekeken hoe het onderwijs in Nederland ervoor staat. De raad belicht de cijfers tegen de achtergrond van de criteria waarmee hij het onderwijs beoordeelt. Dat zijn: kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid, sociale cohesie en keuzevrijheid.[1] De conclusies van die analyse vormen gezamenlijk de bouwstenen voor een totaalbeeld van het onderwijs, zoals dat in deel A is gegeven.

1 Inleiding

Hogere score wil niet altijd zeggen beter

Wanneer op een bepaald criterium 'hoger' gescoord wordt dan een aantal jaren geleden, of hoger dan in ons omringende landen, is dat niet zonder meer een positieve ontwikkeling. Criteria kunnen onderling strijdig zijn. De leerresultaten op categorale scholen kunnen bijvoorbeeld uitstekend zijn, maar voor de mogelijkheden van leerlingen om op te stromen zijn ze niet bevorderlijk. Voor de keuzevrijheid in plattelandsgemeenten zijn kleine dorpsscholen ideaal, maar doelmatig zijn ze niet altijd, en soms kan de kwaliteit moeilijk worden gewaarborgd. Om ontwikkelingen in het onderwijs in het juiste perspectief te kunnen plaatsen, is het dus nodig naar de samenhang tussen de criteria te kijken.

Indeling in thema's

Het probleem van een cijfermatige blik op het onderwijs is dat er in Nederland weliswaar veel gegevens beschikbaar zijn, maar dat er weinig onderlinge verbanden worden gelegd. De grote hoeveelheid informatie maakt dat het beeld nooit compleet kan zijn – er moeten keuzes worden gemaakt. Daarom deelt de raad elk van de vijf criteria op in een aantal thema's, waaraan indicatoren zijn verbonden. Deze indeling is enigszins arbitrair; in sommige gevallen zouden indicatoren ook onder een ander thema of criterium kunnen vallen. Maar op deze manier is het wel mogelijk de beschikbare informatie in perspectief te plaatsen, zodat er een goed beeld naar voren komt van de stand van educatief Nederland.

Voor dit deel heeft de raad zelf geen data verzameld. Er is gebruikgemaakt van bestaande gegevens, onder meer van het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), van het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek), van de Inspectie van het Onderwijs en van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling).

1 De criteria zijn als volgt ingevuld. *Kwaliteit*: is het onderwijs van voldoende kwaliteit, zowel in de zin van interne kwaliteit (inhoud en niveau) als in de zin van externe kwaliteit (responsiviteit)? *Toegankelijkheid*: is het onderwijs in al zijn onderdelen toegankelijk voor alle lerenden, in dezelfde mate en zonder drempels? *Doelmatigheid*: is het onderwijs doelmatig en efficiënt als we kijken naar de verhouding tussen input, proces, opbrengst en context? *Keuzevrijheid*: hebben (ouders van) lerenden voldoende mogelijkheden om eigen keuzes te maken, en hebben lerenden voldoende ontplooiingsmogelijkheden? *Sociale cohesie*: draagt het onderwijs bij aan sociale samenhang?

Internationale vergelijking
In de eerste *Stand van educatief Nederland* (2005) is bij de internationale vergelijkingen gekozen voor een aantal landen die qua economische situatie en sociale verhoudingen zo veel mogelijk vergelijkbaar zijn met Nederland. In de eerste plaats onze buurlanden, België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast Zweden als vertegenwoordiger van Scandinavië, en tot slot de Verenigde Staten als (westerse) economische grootmacht.[2] Om de ontwikkelingen goed te kunnen vergelijken, is dit jaar gekozen voor dezelfde referentielanden.

2 Onderwijsraad, 2005.

In dit hoofdstuk staan de opbrengsten en de effecten van het onderwijs centraal. Dat geeft een gemengd beeld: het gemiddelde opleidingsniveau in Nederland blijft stijgen en Nederlandse leerlingen scoren goed op de basisvaardigheden in vergelijking met andere landen. De prestaties van de beste leerlingen gaan echter achteruit. Op het terrein van brede vorming blijft Nederland achter bij andere landen.

2 Kwaliteit

Het criterium kwaliteit wordt hier afgemeten aan de opbrengsten van onderwijs, door de tijd heen en in vergelijking met andere landen. Het gaat om opbrengst in brede zin: wat zijn de maatschappelijke effecten van onderwijs, wat betekenen de opbrengsten van het onderwijs voor de kwaliteit van de samenleving (paragraaf 2.1)? Hoe staat het met het opleidingsniveau; worden er meer of andere diploma's gehaald dan een aantal jaar geleden? Welke leerlingen halen geen diploma's (paragraaf 2.2)? Zijn de prestaties van leerlingen en scholen verbeterd (paragraaf 2.3)? En hoe oordelen externen en onderwijsdeelnemers zelf over de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs (paragraaf 2.4)? In de volgende paragrafen worden deze vragen met cijfermatige onderbouwing beantwoord.

2.1 Maatschappelijk effect van onderwijs

In het algemeen geldt dat naarmate mensen hoger zijn opgeleid, ze gemakkelijker werk vinden, meer salaris ontvangen, langer leven en een hogere kwaliteit van leven ervaren. Er is een relatie aangetoond tussen opleidingsniveau en de mate waarin mensen tolerant en maatschappelijk betrokken zijn. Hoe sterk deze effecten optreden, kan echter per land en door de tijd heen verschillen.

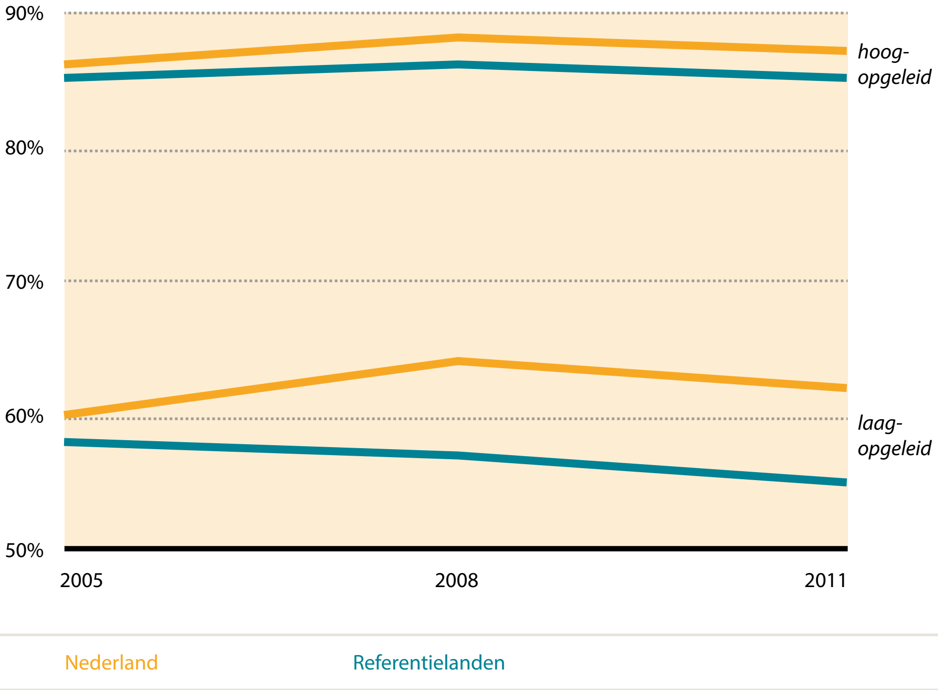
Hogere opleiding, hogere arbeidsparticipatie

In Nederland is het percentage mensen tussen de 25 en 64 jaar met een betaalde baan tussen 2003 en 2011 over de hele linie licht gestegen. Het verschil tussen het percentage werkende laagopgeleiden en hoogopgeleiden is in die jaren iets kleiner geworden. Wel blijkt uit figuur 1 dat internationaal bekeken de arbeidsparticipatie van laagopgeleiden sterker conjunctuurgevoelig is dan die van hoogopgeleiden: laagopgeleiden verliezen sneller hun baan als het slecht gaat met de economie. In de figuur zijn de referentielanden samen genomen; er zijn echter duidelijke verschillen. In België werken relatief weinig laagopgeleiden (48%); de werkgelegenheid voor laagopgeleiden is in Engeland relatief sterk gedaald (bijna 10% in zes jaar).

Figuur 1

Werkenden als percentage van de bevolking 25-64 jaar, naar opleidingsniveau.

bron: Organisation of Economic Co-operation and Development, 2013a



Inkomensverschillen nemen toe

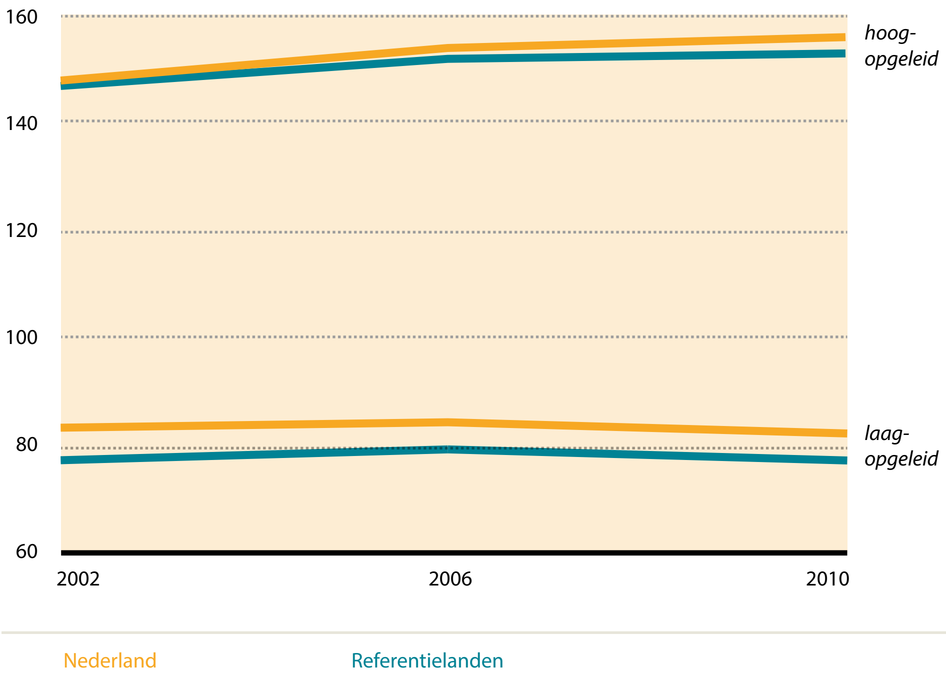
Uit gegevens van de OESO[3] blijkt dat de inkomensverschillen tussen laagopgeleiden en hoogopgeleiden de afgelopen jaren overal zijn toegenomen. Over de hele linie vindt een relatieve stijging plaats van het inkomen van hoogopgeleiden, en een relatieve daling van het inkomen van laagopgeleiden. In figuur 2 is het inkomen van mensen met een middelbaar opleidingsniveau (mbo en vergelijkbaar) steeds op 100 gesteld. Het inkomen van hoogopgeleiden is sinds 2002 gestegen ten opzichte hiervan, het inkomen van laagopgeleiden licht gedaald. De inkomensverschillen zijn in de Verenigde Staten relatief het grootst, in Zweden het kleinst.

3 Organisation of Economic Co-operation and Development, 2013a.

Figuur 2

Relatieve inkomensverschillen naar opleiding, 2002 en 2010, laagopgeleiden versus hoogopgeleiden (mbo-niveau = 100).

bron: Organisation of Economic Co-operation and Development, 2013a



Uit een recente analyse blijkt verder dat het financiële rendement van onderwijs in de eerste tien jaar van deze eeuw sterk is gestegen in Nederland. Hogeropgeleiden (hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs) gaan steeds meer verdienen, het inkomen van middelbaar opgeleiden blijft ongeveer gelijk en het inkomen van mensen zonder startkwalificatie (diploma havo, vwo of mbo 2) is relatief gedaald.[4]

Hoger opgeleid: gezonder en hogere levensverwachting

Opleidingsverschillen hangen samen met verschillen in levensverwachting en in kwaliteit van leven. In Nederland leven hoger opgeleide mensen bijna zeven jaar langer dan mensen met alleen basisschool.[5] In de meeste West-Europese landen is het verschil in levensverwachting ongeveer hetzelfde: zes jaar. In de Verenigde Staten is het groter, bijna twaalf jaar. Bovendien blijkt het verschil daar de laatste jaren onder de blanke bevolking verder toe te nemen: de levensverwachting van laagopgeleide, blanke vrouwen is tussen 1995 en 2008 met vijf jaar gedaald.[6]

4 Webbink, Gerritsen & Van der Steeg, 2013.

5 Bruggink, 2012.

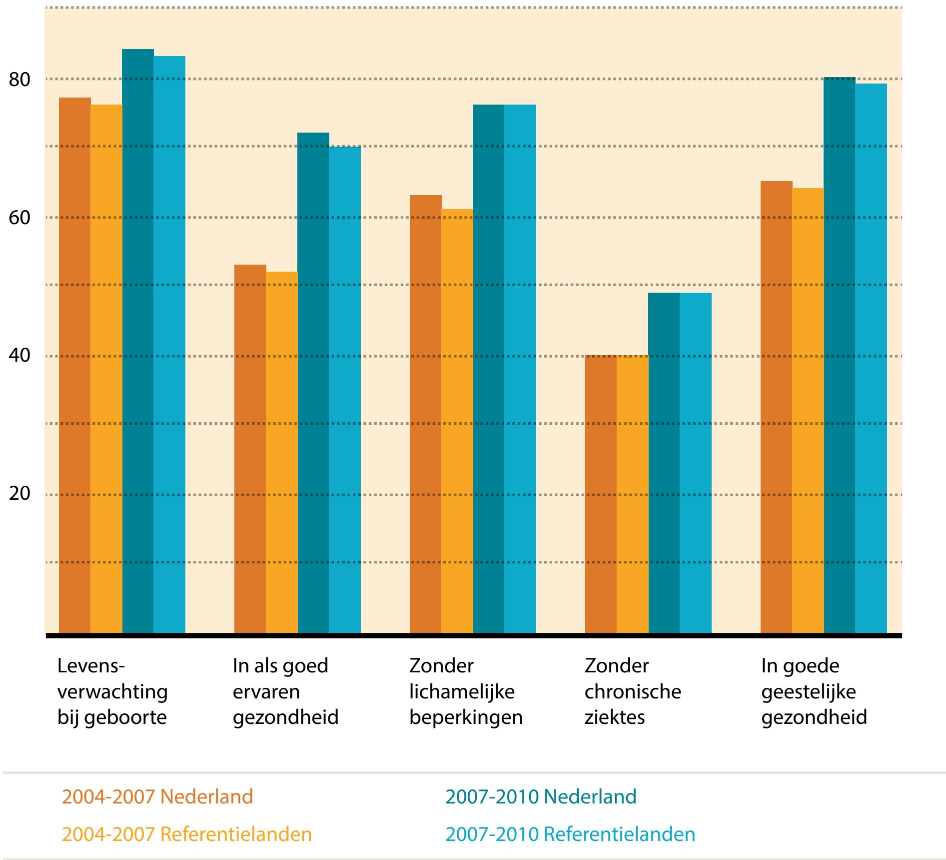
6 Tavernise, 2012.

Daarnaast is bekend dat het lichamelijk en psychisch welbevinden toeneemt met het opleidingsniveau. Het CBS koppelt levensverwachting en welbevinden aan inkomen, wat een redelijke benadering van opleidingsniveau is (figuur 3). Daaruit blijkt dat mensen uit de hoogste inkomensklasse niet alleen een hogere levensverwachting hebben, maar bovendien hun gezondheid vaker als goed ervaren en minder lichamelijke beperkingen en lichamelijke of psychische ziekten hebben.

Figuur 3

Levensverwachting en gezondheid in levensjaren naar inkomensklasse.

bron: CBS Statline, geraadpleegd op 16 september 2013



Toenemende kloof tussen laag- en hoogopgeleiden

Het opleidingsniveau is niet alleen van invloed op de kans op betaald werk, de aard van het werk, het inkomen en de gezondheid. Het hangt ook samen met maatschappelijke betrokkenheid. In het algemeen geldt: hoe hoger opgeleid, des te sterker betrokken. Bijvoorbeeld bij de politiek: gemiddeld 48% van de Europeanen is geïnteresseerd in politiek; elk jaar extra genoten scholing laat een stijging van 3,4 procentpunt zien, ook wanneer voor overige invloeden wordt gecorrigeerd. Ten aanzien van vrijwilligerswerk is deze stijging 0,8 punt.[7]

7 Organisation of Economic Co-operation and Development, 2010a. Omdat er geen vergelijkingen door de tijd of tussen landen te maken zijn, worden hierover geen verdere gegevens opgenomen.

Een opvallende bevinding is tot slot dat een behoorlijk deel van de bevolking verschillen in opleidingsniveau als bron van sociale tegenstellingen is gaan zien. In 2012 zei 65% van de Nederlandse bevolking grote of zeer grote sociale tegenstellingen te ervaren tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden. In het onderzoek was dit de enige ervaren maatschappelijke tegenstelling die de laatste jaren was toegenomen, met 4 procentpunt in twee jaar. Het is daarmee de grootste maatschappelijke tegenstelling in ons land: een fractie groter dan arm versus rijk (64%), of allochtoon versus autochtoon (58%).[8]

2.2 Meer en hogere diploma's

De kwaliteit van het onderwijs in een land is voor een deel af te lezen aan het niveau waarop leerlingen en studenten diploma's behalen.

Steeds hogere diploma's voortgezet onderwijs
In 2011 ontvingen in Nederland 166.582 leerlingen een diploma voortgezet onderwijs. Dat is door demografische ontwikkelingen minder dan vier jaar daarvoor. Opvallend is dat er in die jaren een verschuiving heeft plaatsgevonden naar hogere opleidingen. Steeds meer kinderen halen een havo- of vwo-diploma en steeds minder een diploma vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs). Binnen het vmbo neemt de gemengde-theoretische leerweg aan belang toe ten opzichte van de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerweg (figuur 4). Over de hele linie halen jongeren dus de laatste jaren relatief hogere diploma's.

In een recente studie wordt een aantal verklaringen gegeven voor deze ontwikkeling, zoals het stijgende opleidingsniveau van ouders en de licht verbeterde Cito-eindtoetsresultaten. Belangrijker is volgens de auteurs echter de ambitie van ouders om 'zo hoog mogelijk' te mikken voor hun kind, mede uit angst dat diploma's steeds minder waard worden.[9]

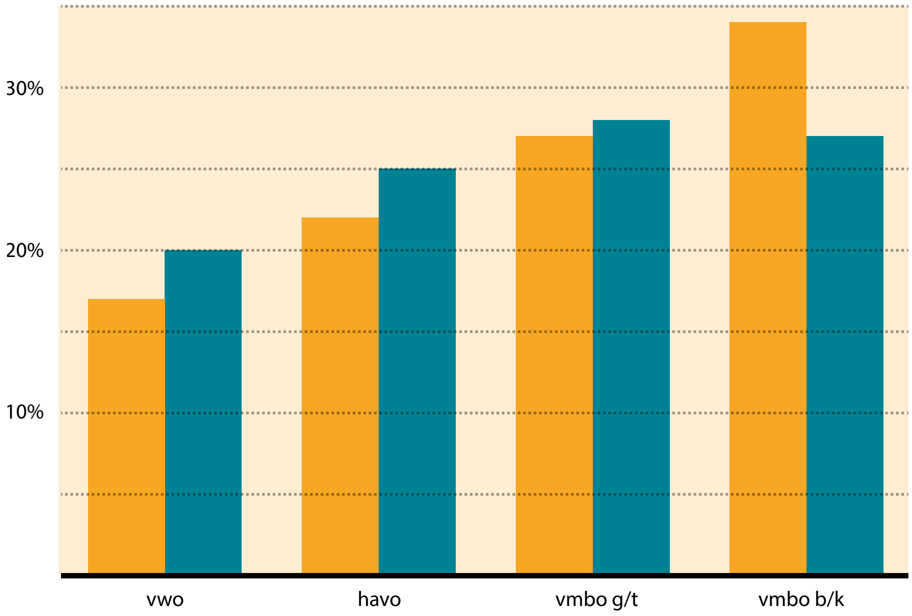
8 Den Ridder, Dekker & Van Ditmars, 2012.

9 Van Eck, Voncken, Glaudé & Roeleveld, 2013.

Figuur 4

Verdeling geslaagden voor het eindexamen in procenten, per schoolsoort.

bron: CBS Statline, geraadpleegd op 16 september 2013



2004 2011

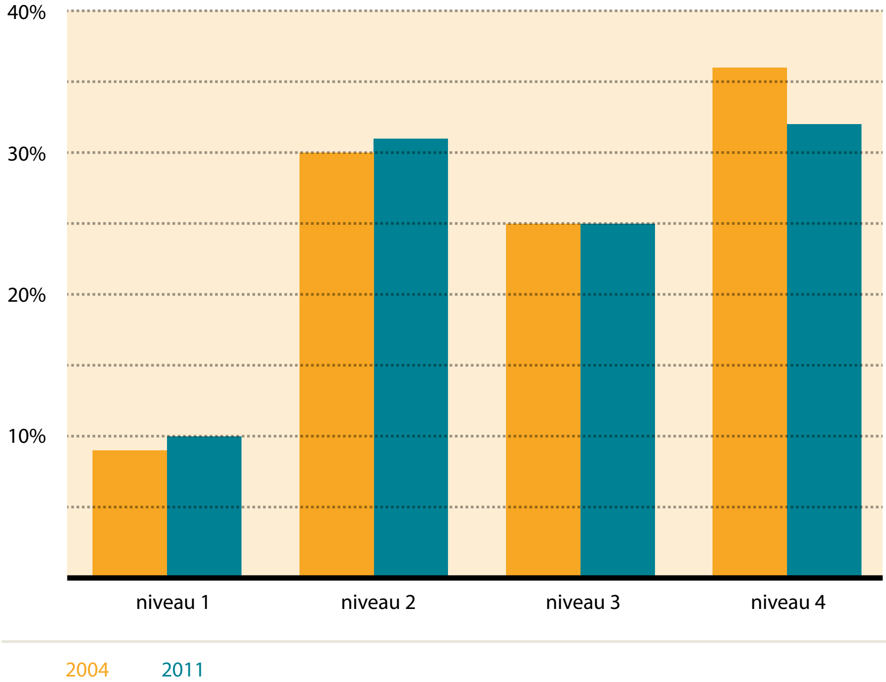
Meer diploma's middelbaar beroepsonderwijs
In 2011 haalden 175.385 mensen een mbo-diploma (middelbaar beroepsonderwijs); bijna 30.000 meer dan vijf jaar eerder.[10] Deze stijging is nauwelijks te wijten aan demografische ontwikkelingen; de aanwas van de betreffende leeftijdsgroep was in die jaren gering. In dezelfde tijd deed zich een lichte verschuiving voor bínnen het middelbaar beroepsonderwijs (figuur 5). Het percentage deelnemers op niveau 1 en 2 nam licht toe; het percentage deelnemers op niveau 3 en 4 daalde. Dit betekent dat de toename van het aantal mbo-deelnemers vooral op niveau 1 en 2 plaatsvond. Hiervoor zijn twee mogelijke verklaringen. In de eerste plaats voert de overheid specifiek beleid om voortijdig schoolverlaten (afhaken voordat de startkwalificatie is behaald) te voorkomen. Dit leidt tot groei op alle mbo-niveaus, maar met name op niveau 2, het minimale niveau voor een startkwalificatie. In de tweede plaats speelt de economische crisis waarschijnlijk een rol. De jeugdwerkloosheid nam toe en zonder mbo-diploma ontvangen jongeren geen uitkering. Opvallend is ook de relatieve daling van het aantal geslaagden op niveau 4. Dit komt waarschijnlijk doordat meer mensen met een havo-opleiding kiezen voor het hoger beroepsonderwijs.

10 Recentere cijfers dan 2011 zijn niet voorhanden.

Figuur 5

Percentages geslaagden mbo 2006-2011, naar niveau.

bron: CBS Statline, geraadpleegd op 16 september 2013



Sterke toename diploma's hoger onderwijs

Ook het hoger onderwijs laat een groei van het aantal behaalde diploma's zien. In 2009 haalden 91.174 studenten een eerste diploma (bachelor, doctoraal, associate degree). In 2012 waren dit er 102.834: een toename van bijna 12.000. Ook halen steeds meer mensen een master, ruim 36.000 in 2012.

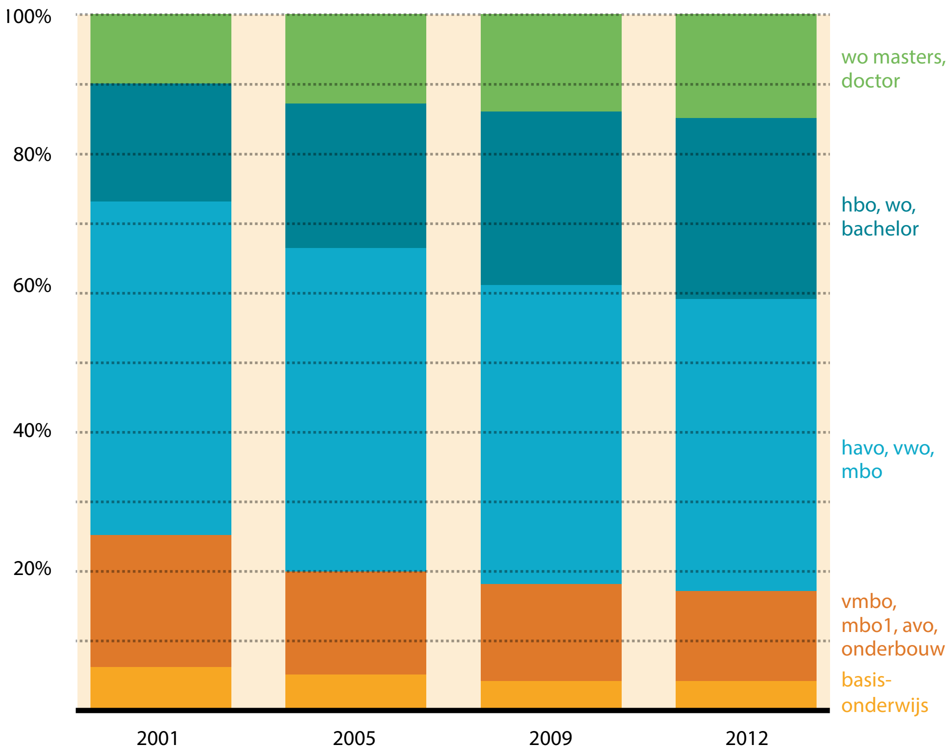
Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat de Nederlandse bevolking gemiddeld hoger is opgeleid dan tien jaar geleden. Deze trend is overigens niet nieuw en ook niet specifiek voor Nederland. In vrijwel alle OESO-landen neemt het opleidingsniveau toe.[11] Figuur 6 laat zien welke verschuivingen dit met zich meebrengt voor volwassenen tussen de 25 en 34 jaar.

11 Organisation of Economic Co-operation and Development, 2013a.

Figuur 6

Behaalde onderwijsniveau van 25- tot 34-jarigen in procent van de bevolking, 2012.

bron: CBS Statline, geraadpleegd op 16 september 2013



Afname voortijdig schoolverlaters
De overheid voert al enige tijd beleid om het voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Het aantal jongeren tussen de 20 en 24 jaar dat (nog) geen startkwalificatie bezit, is daardoor de laatste jaren gestaag afgenomen. De exacte cijfers op dit terrein lopen uiteen, afhankelijk van de definitie die wordt gehanteerd. In Nederland wordt gekeken naar het percentage jongeren die binnen een schooljaar hun opleiding afbreken, voordat ze een havo-, vwo-, of mbo 2-opleiding hebben afgerond. In 2006 was dit nog 4% van de vo (voortgezet onderwijs)-, mbo- en vavo (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs)- leerlingen; in 2012 was het teruggebracht tot 2,7%.[12]

Internationaal worden andere maatstaven gehanteerd voor schooluitval. Eurostat bekijkt het percentage 18- tot 24-jarigen (jonger dan 18 wordt niet meegenomen) die nog geen opleiding vergelijkbaar aan de Nederlandse startkwalificatie hebben afgerond en in de vier weken voor de peiling geen onderwijs hebben gevolgd. Dat percentage is in Nederland afgenomen van 13,5% in 2005 naar 8,8% in 2012 – een grotere afname van voortijdig schoolverlaten dan in de referentielanden (figuur 7).

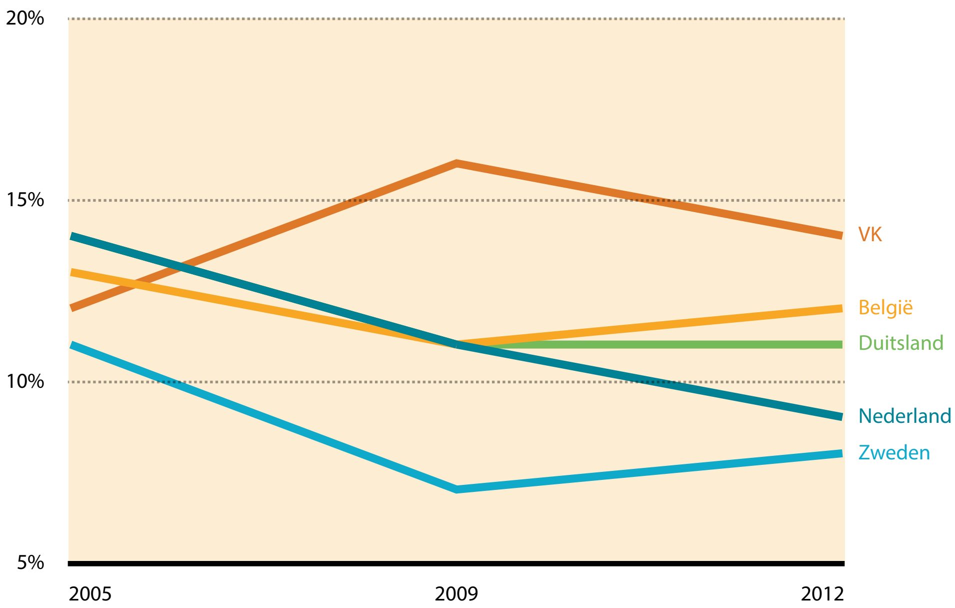
12 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013a.

De OESO tot slot kijkt naar het percentage volwassenen (25-34 jaar) die geen startkwalificatie hebben behaald: de oranje categorieën uit figuur 6. Deze groep laat een lichte daling zien: van 20% in 2005 tot 18% in 2011.

Figuur 7

Percentage 18- tot 24-jarigen zonder startkwalificatie, dat de vier weken voor het onderzoek geen onderwijs volgde.

bron: Eurostat, geraadpleegd op 16 september 2013



Vaker zonder diploma uit het hoger onderwijs

Steeds meer jongeren die aan een mbo-opleiding beginnen, maken deze ook af. In 2008 brak 37% van de deelnemers de opleiding voortijdig af; in 2011 was dit gedaald naar 32%.[13] Het rendement in het hoger onderwijs neemt de laatste jaren juist af – het sterkst in het hoger beroepsonderwijs. Verwacht wordt dat 35% van de lichting 2012 de eindstreep niet haalt. In 2008 was dit 30%. In het wetenschappelijk onderwijs wordt voor de eerstejaars van 2012 een gemiddeld rendement van 68% verwacht.[14] Mensen die van studie wisselen zijn hiervan al afgetrokken. Opvallend is wel dat er grote verschillen zitten in het aantal afhakers, afhankelijk van studierichting. Zo ligt het verwachte slaagpercentage voor taal- en cultuurstudies in het wetenschappelijk onderwijs in 2012 maar net boven de 40%. Dat zo veel studenten stoppen (of van studie wisselen) hoeft niet in verband te staan met de kwaliteit van de betreffende opleidingen. Het kan ook liggen aan een verkeerde studiekeuze van de studenten of aan slechte voorlichting van de instellingen.[15]

13 http://www.mboraad.nl/?page/1169572/Benchmark+middelbaar+beroepsonderwijs.aspx.

14 Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2013d.

15 Onderwijsraad, 2012d.

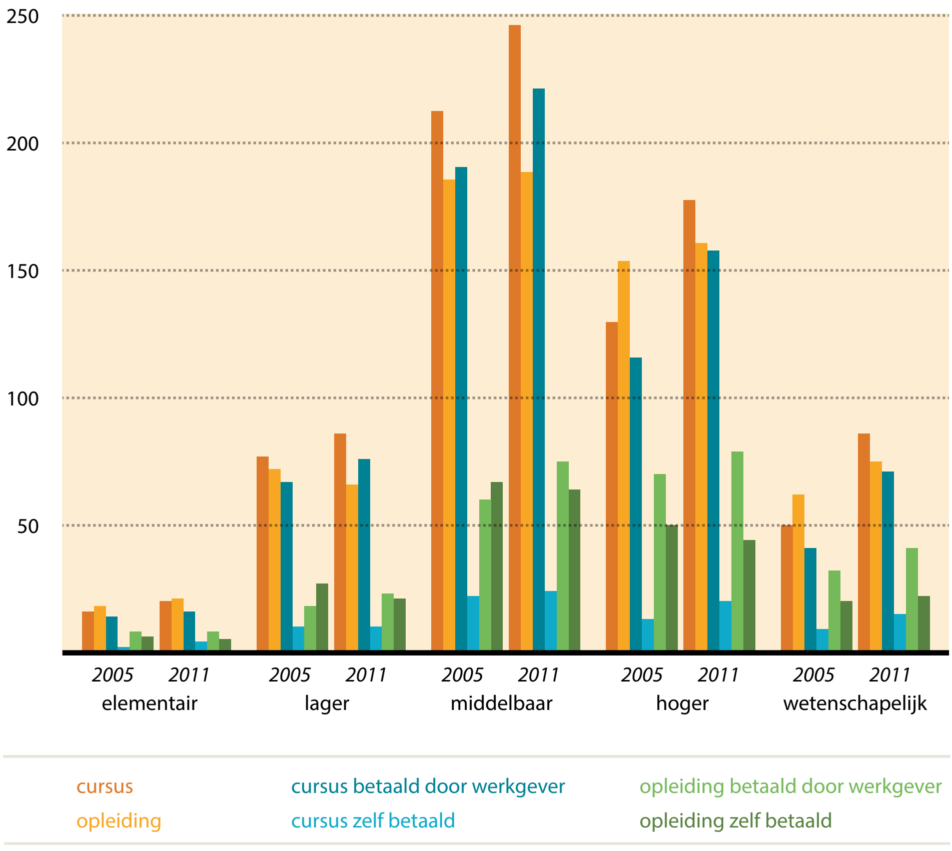
Leven lang leren

Onder de noemer 'leven lang leren' vallen alle vormen van onderwijs buiten het reguliere dagonderwijs. Het betreft een zeer breed scala aan opleidingen, van beroepsgerichte vaardigheidstrainingen van een paar uur tot en met complete bachelors. In 2011 namen 512.000 Nederlanders onder de 65 die minstens vijf jaar geen dagonderwijs hadden gevolgd, deel aan een opleiding van minimaal een semester. Het totaal aantal deelnemers aan postinitieel onderwijs in Nederland nam tussen 2005 en 2011 toe met ruim 10%: van 978.000 naar 1.129.000.[16] Daarbij valt op dat laagopgeleiden relatief zelden door de werkgever betaalde opleidingen volgen, iets wat ook uit eerder onderzoek is gebleken.[17]

Figuur 8

Postinitieel onderwijs, gevolgd door mensen onder de 65. Cursus < 6 maanden; opleiding > 6 maanden, minimaal vijf jaar na laatste dagonderwijs.

bron: CBS Statline, geraadpleegd op 16 september 2013



16 CBS Statline, geraadpleegd 30 augustus 2013.

17 Borghans, Fourage & De Grip, 2011.

2.3 Beoordeling van leerprestaties

Behalve naar het aantal mensen dat bepaalde opleidingen met goed gevolg doorloopt, kan ook worden gekeken naar het niveau waarop dit gebeurt. Hoe ontwikkelt het gemiddelde niveau van basisschoolleerlingen zich, hoe zit dat in het voortgezet onderwijs en hoe verhouden de kennis en vaardigheden van jongeren zich tot die van leeftijdgenoten in vergelijkbare landen?

Basisonderwijs: geen verschuiving van betekenis
De resultaten van de Cito-toets die de meeste kinderen in Nederland aan het eind van groep 8 maken, geven een redelijke indicatie van de continuïteit in de kwaliteit van het basisonderwijs door de jaren heen. Er blijkt een geringe schommeling (scores tussen de 534,8 en 535,5 punten) in de landelijk gemiddelde prestaties van de achtstegroepers op de basisvaardigheden taal en rekenen.

Een nauwkeuriger onderzoek naar verschuivingen in deze vaardigheden is het jaarlijks Peilingsonderzoek van de reken- en taalvaardigheid in groep 4 en 8.[18] Sinds vier jaar monitort Cito de resultaten van de bovengenoemde landelijke Cito-eindtoets en het PPON-onderzoek (Periodiek Peilingsonderzoek van het Onderwijsniveau) onder leerlingen van groep 4. In 2011 constateert Cito dat groep 8 een lichte vooruitgang boekt op alle onderdelen, maar die is zo klein dat er nauwelijks betekenis aan gehecht kan worden. De prestaties van groep 8 voor de basisvaardigheden taal en rekenen zijn de laatste jaren dus vrij constant.

Basisonderwijs internationaal: moeilijk vergelijkbaar
Het TIMMS-onderzoek (Trends in International Mathematics and Science; rekenen) en het PIRLS-onderzoek (Progress in International Reading Literacy Study; lezen) leveren tot op zekere hoogte bruikbaar materiaal op om een internationale kwaliteitsvergelijking te kunnen maken. In deze onderzoeken worden kinderen (vergelijkbaar met groep 6 in Nederland) getoetst op lees- en rekenvaardigheid. De resultaten van 2006/07 en 2011 zijn weergegeven in figuur 9. Een kanttekening bij deze resultaten is dat de curricula behoorlijk kunnen verschillen tussen landen. Dat Zweden erg laag scoort op rekenen, is hiervan bijvoorbeeld vermoedelijk het gevolg. Zweedse kinderen lopen de achterstand later namelijk gewoon in. [19]

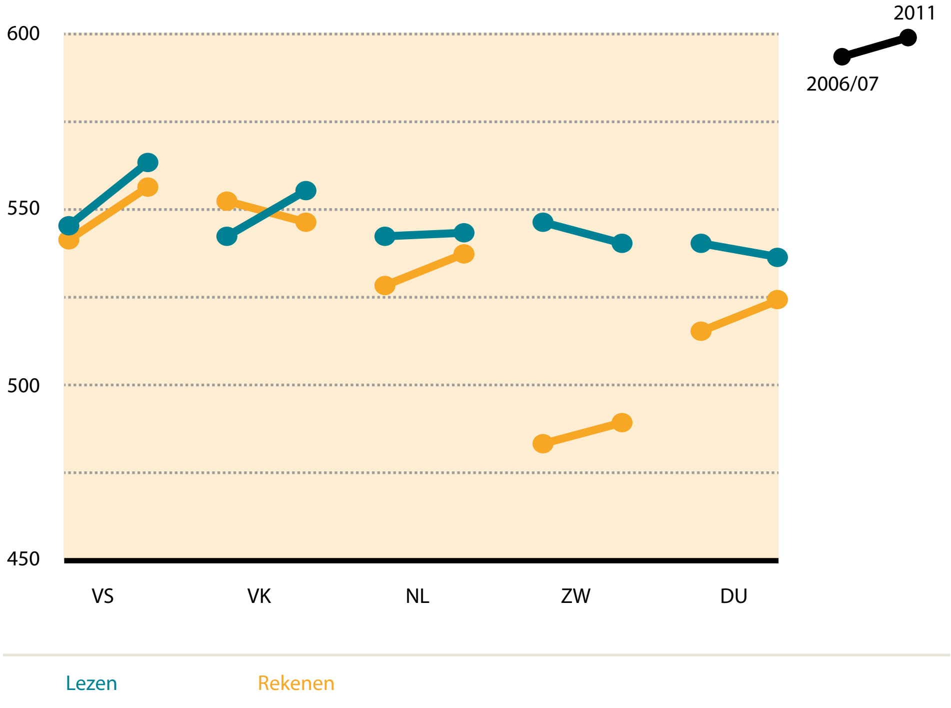
18 Van Weerden & Hemker, 2012.

19 Voor deze grafiek zijn de resultaten van 'Interpreting, Integrating, and Evaluating' (lezen) en 'knowledge' (rekenen) genomen. De leestoets is in 2006 gemaakt, de rekentoets in 2007.

Figuur 9

Resultaten TIMMS (rekenen) en PIRLS (lezen) in groep 4 van het basisonderwijs, 2011.

Website TIMMS & PIRLS



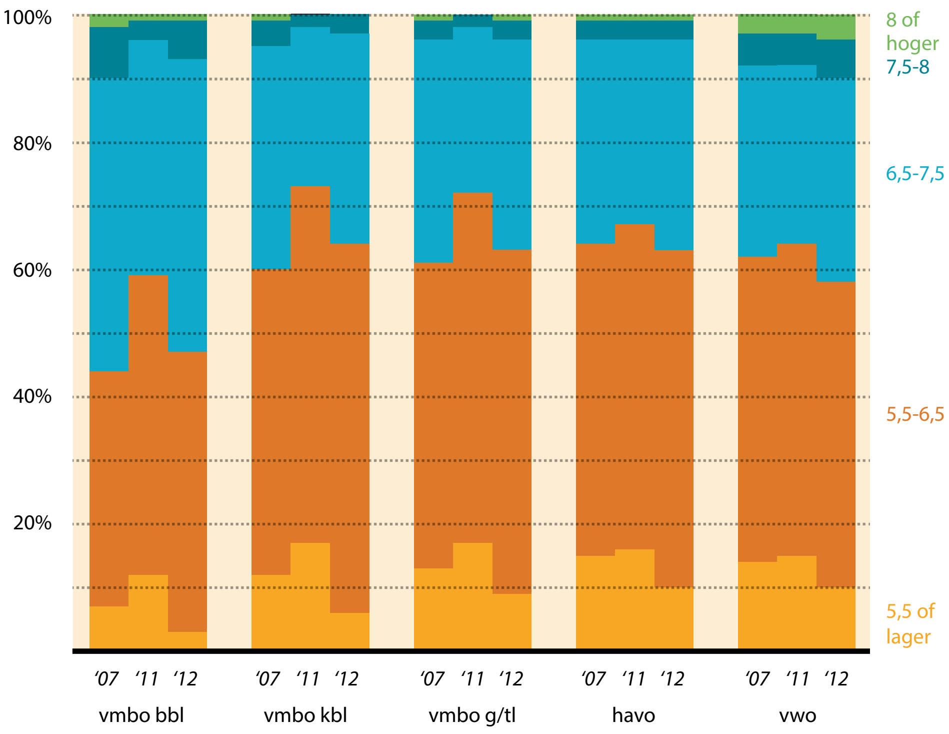
Eindexamencijfers: veranderende eisen
De gemiddelde eindexamencijfers van de geslaagde kandidaten in het voortgezet onderwijs schommelen in Nederland al jaren tussen de 6 en de 7. In figuur 10 is te zien hoeveel leerlingen per onderwijssoort gemiddeld welke cijfers halen.

De resultaten van de eindexamens zijn tussen 2007 en 2011 licht gedaald. Dat geldt zowel voor het percentage geslaagden (op alle niveaus in 2011 zo'n 2 à 3% lager dan in 2007) als voor de gemiddelde cijfers. De teruggang in cijfers is relatief het grootst in het vmbo. Dat zou kunnen samenhangen met de opstroom die in dezelfde periode heeft plaatsgevonden (zie figuur 4). Ten opzichte van 2006 bezoeken relatief minder kinderen het vmbo; de kinderen die wel naar het vmbo gaan, sluiten af met een lager resultaat. Dit geeft aanleiding te vermoeden dat 'grensgevallen', voor wie het vmbo relatief gemakkelijk is, nu vaker naar de havo gaan. Dat betekent dat de minder getalenteerden, die gemiddeld dus lager scoren, achterblijven op het vmbo. Dit opstroomeffect is mogelijk ook verantwoordelijk voor de lichte daling van het havo- en vwo-gemiddelde tot 2011.

Figuur 10

Percentages leerlingen per gemiddeld cijfer voor het centraal schriftelijk eindexamen in 2007, 2011 en 2012, per schoolsoort.

bron: Inspectie van het Onderwijs, 2013a



In 2012 werden aangescherpte exameneisen van kracht: met minder dan 5,5 gemiddeld is een leerling gezakt voor het centraal examen. Vermoedelijk is dit de oorzaak van de betere resultaten in 2012. Het gemiddelde cijfer ligt op alle schooltypen ongeveer een tiende punt hoger dan in 2011.[20] Maar of dit een duurzaam positief effect is, zal pas over een aantal jaren duidelijk worden.

PISA-resultaten: relatief goed, maar niet constant

De PISA-onderzoeken (Programm for International Student Assessment) meten sinds 2003 de basisvaardigheden van vijftienjarigen in alle OESO-landen.[21] Deze basisvaardigheden zijn volgens de OESO-definitie taal, rekenen/wiskunde en 'science'. Nederland komt wat leesvaardigheid betreft in 2009 iets lager uit dan in 2002, maar nog altijd boven het niveau van de referentielanden (figuur 11).[22] Het verschil met deze landen is overigens niet statistisch significant. Voor rekenen en wiskunde is dit wel het geval. Nederlandse vijftienjarigen doen het hier aanzienlijk beter dan gemiddeld in de referentielanden. Maar de score voor rekenen en wiskunde is in zes jaar tijd wel gedaald met 12 punten: van 538 naar 526. De daling in de referentielanden bedroeg in diezelfde tijd maar 4 punten.

20 Inspectie van het Onderwijs, 2013a.

21 Organisation of Economic Co-operation and Development, 2011.

22 Gegevens Engeland 2003 ontbreken, daarom is Engeland buiten de vergelijking gehouden.

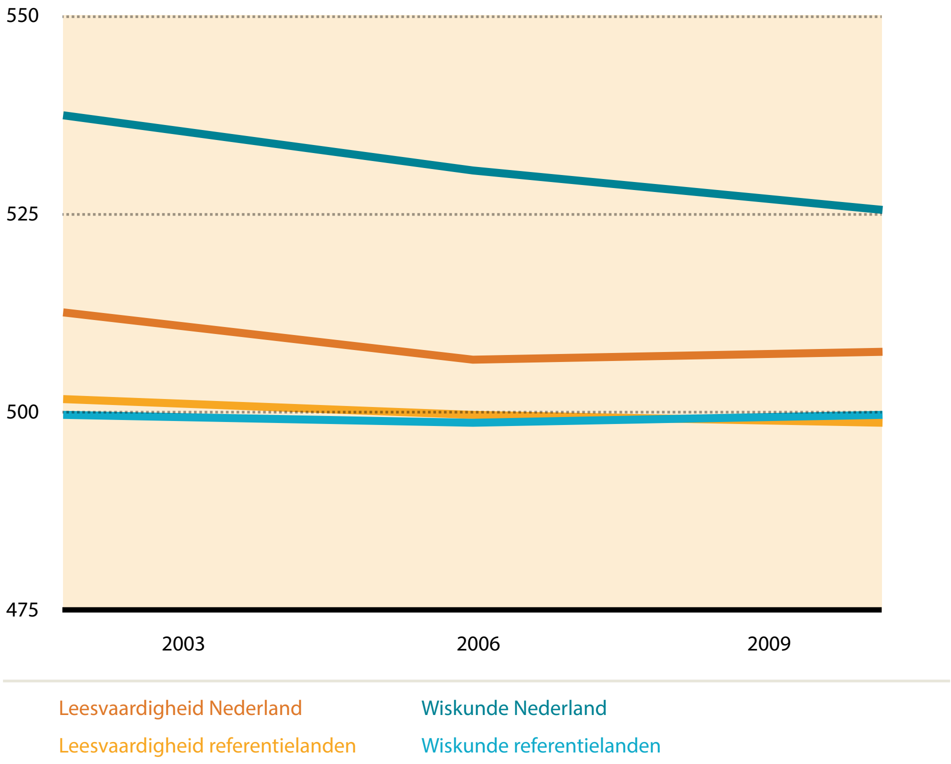
Hier zijn twee tegengestelde trends waar te nemen. In de vorige paragraaf werd duidelijk dat steeds minder jongeren naar het vmbo gaan en steeds meer naar havo en vwo. Nederlandse jongeren zijn dus hoger opgeleid dan vroeger.[23] Anderzijds scoren jongeren gemiddeld minder goed op taal en vooral op rekenen/wiskunde dan tien jaar geleden.[24]

Nadere analyse van de prestaties op rekenen/wiskunde tussen 2003 en 2009 leert dat deze daling statistisch significant is, en vooral veroorzaakt wordt door een daling van het prestatieniveau aan de top. Waar in 2003 26% van de Nederlandse vijftienjarigen het hoogste niveau haalde, is dat in 2009 gedaald tot 19%. Ook scoren iets meer jongeren op het laagste niveau (onder 'proficiency 2'), maar dit verschil is niet significant.[25] De conclusie luidt dus dat minder jongeren hoog presteren in rekenen en wiskunde in vergelijking met 2003. Uit nadere analyses van de resultaten door het CPB (Centraal Planbureau) en SLO (Stichting Leerplanontwikkeling) blijkt dat deze daling vrijwel geheel is toe te schrijven aan de prestaties van meisjes. In 2003 scoorden meisjes 5 punten lager dan jongens; in 2009 was dit verschil opgelopen tot 17.[26]

Figuur 11

Ontwikkeling PISA-scores wiskunde en begrijpend lezen, Nederland en referentielanden.

bron: Organisation of Economic Co-operation and Development, 2010d



23 Herweijer, 2011.

24 Vermeer & Van der Steeg, 2011.

25 Organisation of Economic Co-operation and Development, 2010b.

26 Gille, Loijens, Noijons & Zwitser, 2010; Kuiper, Van der Hoeven, Folmer, Van Graft & Van den Akker, 2010.

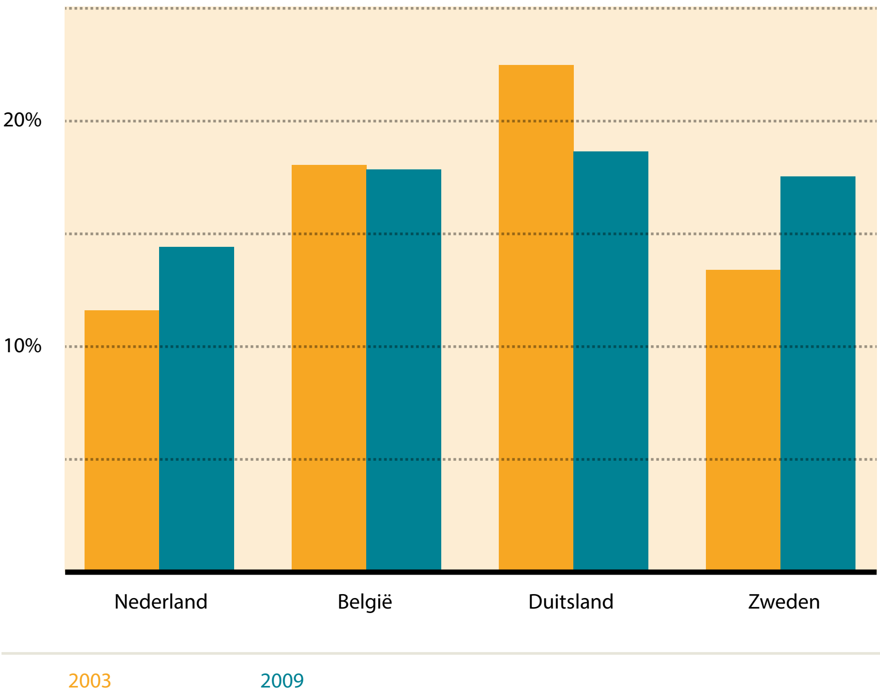
Basisvaardigheden in onderbouw voortgezet onderwijs dalen licht
In de COOL-cohortstudie (Cohortonderzoek onderwijsloopbanen) is gekeken naar verschuivingen in de leerprestaties van leerlingen in klas 3 van het voortgezet onderwijs op de vakken wiskunde, Nederlands en Engels.[27] In tegenstelling tot het PISA-onderzoek wordt hier wel een onderscheid gemaakt naar schoolniveau (vmbo, havo, vwo). Uit de vergelijking tussen de leerjaren 2007-2008 en 2010-2011 blijkt een beperkte, maar systematische achteruitgang van de resultaten op de basisvaardigheden. De auteurs waarschuwen wel voor overinterpretatie van deze bevinding: de verschillen zijn klein en alleen op het havo over de hele linie significant. Als mogelijke verklaring noemen zij de opstroom van leerlingen vanuit lagere onderwijsniveaus naar het havo.

Laaggeletterdheid jongeren neemt toe
Om je als volwassene staande te kunnen houden in de moderne maatschappij is een minimale leesvaardigheid noodzakelijk. Wie die niet heeft, wordt laaggeletterd genoemd.[28] De OESO definieert laaggeletterdheid als het onvermogen tot begrijpen en gebruiken van geschreven teksten en tot reflectie hierover. Wanneer leerlingen in de PISA-test op niveau 1 of daaronder scoren, betekent dit dat ze vermoedelijk serieuze problemen ondervinden bij het lezen of schrijven als instrument om kennis en vaardigheden op te doen. In Nederland gold dit in 2009 voor 14% van de 15-jarigen (figuur 12). Dat is minder dan in de referentielanden, maar meer dan in 2003, toen het nog 11% was.

Figuur 12

Percentage laaggeletterde 15-jarigen, 2009.

bron: Organisation of Economic Co-operation and Development, 2010d



27 Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, 2011.

28 Organisation of Economic Co-operation and Development, 2010b.

Basisvaardigheden volwassenen

In het PIAAC-onderzoek (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) worden dezelfde vaardigheden gemeten als in de PISA-test, maar dan van de volwassen bevolking van diverse landen. In dit onderzoek scoort Nederland erg goed.[29] Vergeleken met de referentielanden zijn de prestaties voor rekenen/wiskunde hetzelfde als die van Vlaanderen en Zweden – van de gehele OESO scoort alleen Japan beter. Voor lezen scoren Nederlanders het best van alle referentielanden (derde plaats van het totaal).[30]

Meer dan alleen de basisvaardigheden

De kwaliteit van het onderwijs is niet uitsluitend te beoordelen aan de hand van prestaties op basisvaardigheden. In de eerste plaats zijn er meer vakken die belangrijk zijn, zoals geschiedenis/staatsinrichting, economie, aardrijkskunde, literatuur. Deze vakken worden in de PISA-onderzoeken niet meegenomen; een internationale vergelijking is daarom moeilijk.

In de tweede plaats zijn er vaardigheden als informatieverwerking, sociale interactie, analytisch vermogen en zelfstandig werken, die de komende jaren steeds belangrijker zullen worden.[31] Ook blijken bepaalde persoonlijke eigenschappen, doelen, motivaties en voorkeuren een belangrijke voorspeller van succes in het latere leven.[32] Deze '21th century skills' worden in meer of mindere mate binnen het standaardcurriculum opgedaan, maar er zijn nog geen betrouwbare meetinstrumenten voor. De OESO vindt dit een belangrijk thema, maar systematisch onderzoek op dit terrein staat nog in de kinderschoenen.[33]

In de derde plaats zouden ook andere thema's, hetzij in combinatie met reguliere vakken, hetzij afzonderlijk, aandacht in het onderwijs moeten krijgen. Dan gaat het vooral om burgerschap, cultuureducatie, ict (informatie- en communicatietechnologie) en gezondheidsopvoeding. De mate waarin deze onderwerpen aandacht krijgen, verschilt per school. Er zijn nauwelijks nationale of internationale cijfers over beschikbaar – laat staan dat een vergelijking door de tijd gemaakt kan worden.

Over burgerschap is de laatste jaren in Nederland wel meer discussie ontstaan, omdat het op weinig scholen structurele aandacht krijgt. Zo concludeert de Inspectie dat veel scholen geen heldere visie en geen planmatige, opbrengstgerichte aanpak van het burgerschapsonderwijs hebben. Er is doorgaans geen duidelijk aan te wijzen leerlijn burgerschap. Het aanbod blijft op een groot deel van de scholen beperkt tot het bevorderen van sociale vaardigheden. Kennis van democratie en van andere culturen komt weinig aan de orde.

Resultaat van de weinig systematische aandacht voor burgerschap is dat Nederland er in de beperkt beschikbare internationale vergelijkingen op dit vlak niet goed vanaf komt.[34] In de 'Civic Competence Composite Indicator' eindigen Nederlandse jongeren zelfs onderaan.[35]

29 Organisation of Economic Co-operation and Development, 2013b.

30 Omdat de resultaten van PIAAC vlak voor het ter perse gaan van dit rapport verschenen, konden deze niet meer in een figuur worden weergegeven.

31 Voogt & Roblin, 2010.

32 Borghans, Diris, Heckman, Kautz & Ter Weel, 2012.

33 Organisation of Economic Co-operation and Development, z.j .

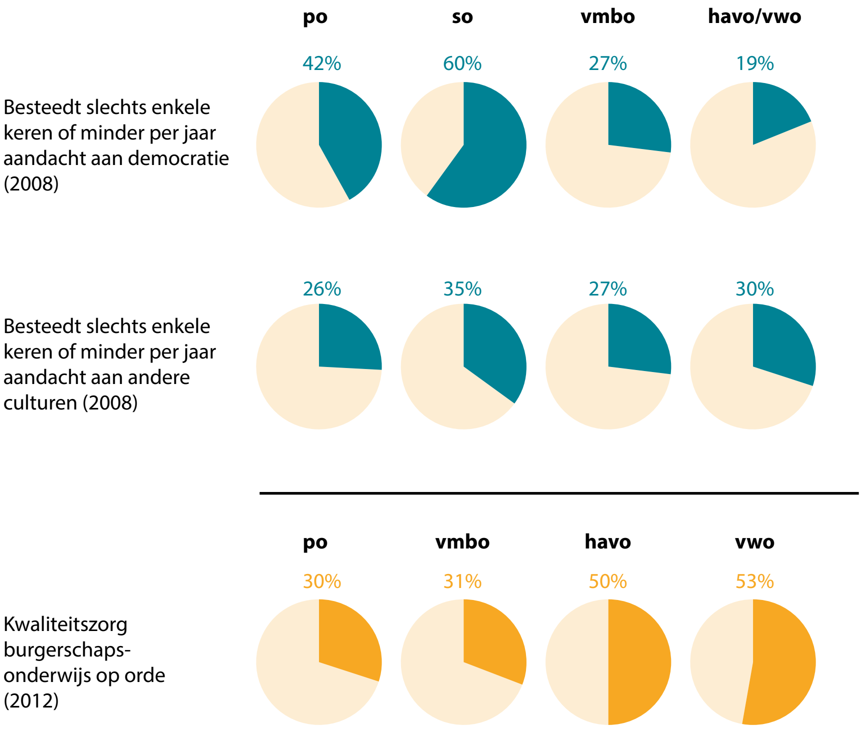
34 Dijkstra, 2012.

35 Hoskins, Villalba & Saisana, 2012.

Figuur 13

Aandacht voor burgerschapsonderdelen volgens eigen melding, per schooltype.

bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012b



2.4 Beoordeling van onderwijs

Beoordelingen van opleidingen of instellingen zijn een andere manier om naar de kwaliteit van het onderwijs te kijken. Het kan gaan om een beoordeling door professionals (Inspectie, internationale vergelijkingen) of een beoordeling op basis van evaluaties door ouders, leerlingen of studenten.

Inspectierapporten primair en voortgezet onderwijs: aantal zwakke scholen neemt af
De Inspectie beoordeelt scholen op een aantal prestatie-indicatoren en geeft ze op basis daarvan het predicaat ‘voldoende’, ‘zwak’ of ‘zeer zwak’. Doordat in de loop der jaren verschillende indicatoren zijn gebruikt voor deze oordelen, is het niet mogelijk een zuiver beeld over de langere termijn te schetsen. Dit kan wel over de afgelopen jaren.

Figuur 14

Percentage als zwak of zeer zwak beoordeelde scholen.

bron: Inspectie van het Onderwijs, 2013a



Over de hele linie loopt het aantal zwakke en zeer zwakke scholen de laatste jaren duidelijk terug. Opvallend is echter wel het blijvend hoge aantal als zwak beoordeelde scholen voor kader- en gemengd-theoretische leerwegen en vwo-scholen.

Oordeel Inspectie middelbaar beroepsonderwijs: zorgen over kwaliteit en kwaliteitsborging
Vanaf 2012 hanteert de Inspectie andere criteria voor de beoordeling van de kwaliteit van mbo-opleidingen.[36] Vergelijking door de jaren heen is daarom niet goed mogelijk. Op 1 september 2012 bestempelde de Inspectie 22 opleidingen in de publiek bekostigde bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) als zeer zwak. Bij bijna 70% van de opleidingen bleek de kwaliteitsborging niet op orde: bij bijna 30% waren de examens onvoldoende betrouwbaar.

Beoordelingen NVAO: meeste opleidingen zijn voldoende
De NVAO (Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie) beoordeelt opleidingen in het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. In 2011 viel 5% van de 387 opleidingen af wegens onvoldoende kwaliteit; 17 opleidingen werden door de instellingen zelf teruggetrokken. Ook hier wordt sinds 2012 een nieuw beoordelingssysteem gehanteerd, waarbij instellingen bij een negatief oordeel de kans krijgen binnen een bepaalde tijd de zwakke punten te herstellen. Momenteel staan 27 opleidingen op deze 'voorwaardelijke' lijst: 18 hbo-bachelors, 5 hbo-masters, 1 wo-bachelor en 3 wo-masters. Dit is 7% van alle beoordeelde opleidingen in 2012.

Ervaringen van onderwijsdeelnemers: een ruime voldoende
Een ander perspectief op de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs is dat van de 'gebruikers' van het onderwijs: leerlingen, studenten, ouders. Een voorbeeld van dergelijk ervaringsonderzoek zijn de tevredenheidsenquêtes uit het voortgezet onderwijs in het kader van het onderzoek Vensters voor Verantwoording. Daarbij valt op dat ouders over het geheel genomen iets tevredener zijn over de school dan leerlingen zelf. Beiden zijn goed te spreken over de veiligheid en de sfeer op school. Leerlingen geven een krappe voldoende voor de manier waarop met hun mening wordt omgegaan, en voor de aandacht voor hun persoonlijke capaciteiten. Ouders hebben hun twijfels over de vakbekwaamheid van docenten.

In een groot internationaal onderzoek is kinderen van elf, dertien en vijftien jaar gevraagd in hoeverre zij het leuk vinden om naar school te gaan.[37] Nederland scoort relatief hoog (figuur 15). In alle landen blijken kinderen minder plezier in school te krijgen naarmate ze ouder worden. Ook algemeen is dat meisjes school vaker leuk vinden dan jongens; dit verschil is in Nederland relatief groot. Het antwoord op de vraag of kinderen school leuk vinden, hangt samen met hun motivatie en daarmee mogelijk ook – indirect – met hun prestatieniveau.

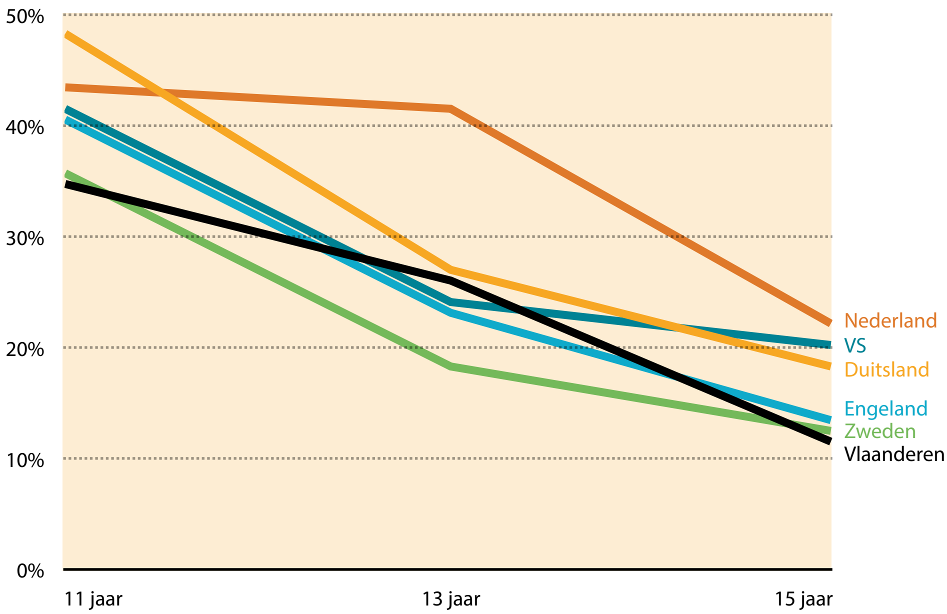
36 Inspectie van het Onderwijs, 2013a.

37 Currie, Zanotti, Morgan, Currie, De Looze, e.a., 2012.

Figuur 15

Kinderen die school als 'erg leuk' aanmerken.

bron: Van Dorsselaer, De Looze, Vermeulen-Smit, De Roos, Verdurmen, e.a., 2010



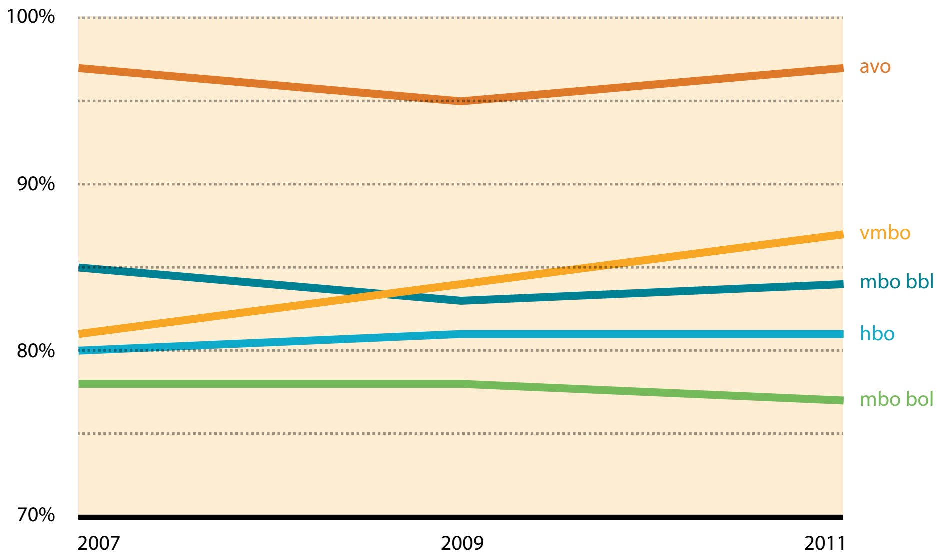
Het ROA (Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt) bevraagt elk jaar schoolverlaters over de opleiding die ze gevolgd hebben.[38] Op de site zijn veel verschillende criteria te vinden. Figuur 16 toont de percentages respondenten die zeggen dat ze de opleiding opnieuw zouden kiezen. Havo- en vwo-leerlingen zijn relatief het meest tevreden. Op de vraag aan hbo-studenten of ze over het geheel genomen tevreden zijn over hun opleiding, antwoordt maar 62% positief.

38 Research Centre for Education and the Labour Market (z.j.).

Figuur 16

Percentage leerlingen en studenten die na hun opleiding aangeven dat ze deze opleiding opnieuw zouden kiezen.

bron: Research Centre for Education and the Labour Market, z.j.



Voor het wetenschappelijk onderwijs bestaan sinds langere tijd diverse internationale kwaliteitsvergelijkingen. Zo baseert *The Times* zijn ranking op een combinatie van de kwaliteit van het onderwijs (30%), het onderzoek (30%), de citatie-index (30%) en de mate van internationalisering. In 2012 scoorde het California Institute of Technology het best, met 95,5 uit 100 punten. Leiden is de hoogst scorende Nederlandse universiteit met 65,1. Alle Nederlandse universiteiten – op Tilburg na – staan in de top 200, met een gemiddelde van 59,5. Hetzelfde principe geldt voor de 'QS World University Rankings', waar de Universiteit van Amsterdam als hoogste Nederlandse universiteit uit de bus komt, op nummer 58 in 2013.

Bij deze internationale ranking zijn twee kanttekeningen te maken. In de eerste plaats lijken Engelstalige universiteiten een streepje voor te hebben. In de top 200 van QS staan vijftig Amerikaanse en dertig Engelse universiteiten. In de top 20 staat maar één universiteit van buiten de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. In de tweede plaats bepaalt het onderwijs in feite maar een derde van de beoordelingsgrond. De NVAO concludeert daarover in zijn jaarverslag dat dit een paradoxaal effect kan hebben, omdat publicatiedwang onder het personeel ten koste kan gaan van de onderwijskwaliteit.[39]

In het hoger onderwijs wordt sinds 2010 de Nationale Studenten Enquête afgenomen. De algemene uitslagen daarvan (waarbij dus alle instellingen en studierichtingen worden gemiddeld) komen uit rond de 3,5 op een vijfpuntsschaal en schommelen slechts minimaal per jaar. Opvallend is wel dat over de hele linie het wetenschappelijk onderwijs beter beoordeeld wordt dan

39 Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie, 2012.

het hoger beroepsonderwijs. Alleen op 'voorbereiding op de beroepspraktijk' scoort het hoger beroepsonderwijs – logischerwijs – beter.

2.5 Conclusies criterium kwaliteit

Het criterium kwaliteit van het onderwijs laat over de hele linie een gemengd beeld zien. Steeds meer mensen zijn hoger opgeleid. Inmiddels volgt bijna de helft van de Nederlandse jongeren een havo- of vwo-opleiding met een vervolg op hbo- of wo-niveau. Dit is zeker een positieve ontwikkeling: hoger opgeleiden vinden gemakkelijker betaald werk, verdienen daarmee meer en hebben minder gezondheidsproblemen dan laagopgeleiden. Opleidingsniveau hangt daarnaast positief samen met democratische gezindheid en verdraagzaamheid ten opzichte van andere sociale groepen. Bovendien werkt dit effect door in volgende generaties. Kinderen van hoogopgeleiden hebben zelf ook een hogere kans met succes een hogere opleiding te doorlopen.[40] De kwaliteit van de scholen zelf (beoordeeld door Inspectie en ouders) is op een enkele uitzondering na in orde. Het aantal zwakke scholen is sterk afgenomen.

Tegenover deze positieve kanten staan zwakke plekken. Hoewel de prestaties van vijftienjarigen in Nederland, in vergelijking met de referentielanden, nog steeds goed zijn, nemen ze wel af. Het aantal laaggeletterde vijftienjarigen groeit sinds 2003. Ook het prestatieniveau op het terrein van rekenen en wiskunde is in zes jaar tijd gedaald – met name meisjes leveren hier minder vaak topprestaties dan voorheen.

Wat ook zorgen baart, is het onderwijs in burgerschap en de ontwikkeling van burgerschapscompetenties van leerlingen. Nederland blijft daarin achter in vergelijking met andere landen. Over '21th century skills', ict en andere vakoverstijgende vaardigheden zijn weinig cijfers beschikbaar. Toch is duidelijk dat, naast taal en rekenen, deze vakken onverminderd belangrijk blijven. Juist sociale vaardigheden en algemene ontwikkeling worden voor komende generaties steeds bepalender in hun beroepsleven. De kwaliteit van het Nederlandse onderwijs zal de komende jaren daarom mede afhangen van het vermogen om op deze ontwikkelingen in te spelen.

40 Herweijer, 2011 Aan deze opwaartse mobiliteit zit wel een zekere grens – zie hoofdstuk 4.3.

Voor zover cijfers beschikbaar zijn, is de doelmatigheid van het Nederlandse onderwijs vergelijkbaar met dat van andere landen. Met minder uitgaven aan onderwijs blijkt de kwaliteit toch goed. Vergeleken met andere beroepsgroepen blijven de salarissen van leraren achter.

3 Doelmatigheid

Doelmatigheid gaat volgens de raad over de verhouding tussen de doelen die op verschillende niveaus (klassen, instellingen, landen) voor onderwijs worden gesteld, het geld dat eraan wordt besteed en de opbrengsten ervan. Wat beogen de overheid, de afzonderlijke onderwijsinstellingen, onderwijsteams en docenten op de korte en lange termijn met het onderwijs? Werken zij op een efficiënte manier aan deze doelen?

Deze discussie komt pas sinds kort op gang; cijfers zijn niet of nauwelijks te vinden. In dit hoofdstuk komt daarom slechts een beperkt aantal aspecten van doelmatigheid aan bod. Het gaat vooral over de vergelijking van de ingezette middelen. Hoeveel geld besteedt de Nederlandse overheid aan onderwijs en hoe verhoudt zich dat tot andere landen (paragraaf 3.1)? Wat is het rendement van deze uitgaven wanneer je dit definieert als behaalde diploma's (paragraaf 3.2)? En hoe staat het met de omvang en de inzet van onderwijspersoneel (paragraaf 3.3)?

3.1 Uitgaven per leerling internationaal vergeleken

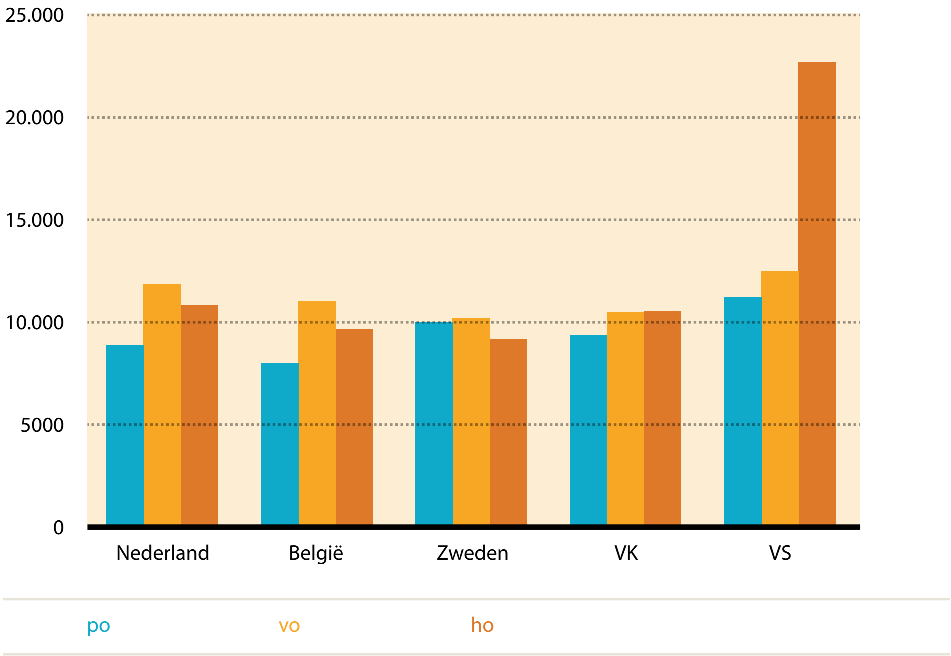
De OESO brengt in kaart hoeveel verschillende landen uitgeven aan onderwijs. De cijfers betreffen publieke en private bijdragen tezamen en zijn gecorrigeerd voor koopkrachtpariteit. In 2010, het laatste jaar waarin deze berekeningen zijn gemaakt, zijn de uitgaven per leerling/student in Nederland in vergelijking met die in de referentielanden als volgt (figuur 17).[41] Aan basisonderwijs wordt in Nederland relatief minder uitgegeven dan in de referentielanden, (gecorrigeerd) zo'n 8000 dollar, waar de referentielanden gezamenlijk gemiddeld uitkomen op 10.000 dollar. Aan leerlingen in het voortgezet onderwijs besteedt Nederland iets meer dan de referentielanden: bijna 12.000 dollar tegenover ruim 11.000 dollar. Voor studenten in het hoger onderwijs liggen de uitgaven ongeveer gelijk met die van België, Zweden en Engeland. In de Verenigde Staten ligt dit bedrag veel hoger.

41 Organisation of Economic Co-operation and Development, 2013a. Gegevens Duitsland missen.

Figuur 17

Jaarlijkse uitgaven per leerling in US$ in 2010, gecorrigeerd naar koopkrachtpariteit, inclusief private bijdragen, exclusief onderzoek en ontwikkeling.

bron: Organisation of Economic Co-operation and Development, 2013a



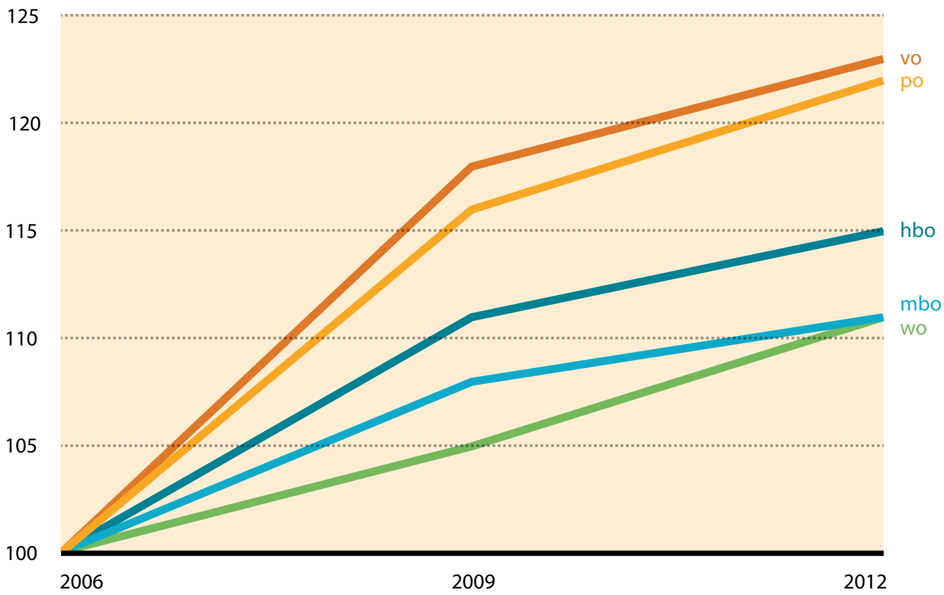
Het ministerie van OCW berekent jaarlijks de rijksuitgaven per leerling/student.[42] Figuur 18 laat zien dat sinds 2006 de uitgaven voor leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs relatief sterker zijn gestegen dan in andere sectoren. De groei in het primair onderwijs hangt vooral samen met de stijging van uitgaven aan het speciaal onderwijs. In het voortgezet onderwijs gaat het onder meer om cao's, vernieuwingsoperaties en 'gratis' schoolboeken. In het middelbaar beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs zijn de rijksuitgaven aanzienlijk minder sterk gestegen. Wanneer de uitgaven per gediplomeerde worden bekeken en geïndiceerd, blijken deze zelfs relatief lager uit te vallen dan in 2006. Het beschikbare budget is niet evenredig meegegroeid met de stijgende studentenaantallen. In figuur 18 zijn overigens alleen overheidsuitgaven opgenomen; bijdragen van bijvoorbeeld ouders en van bedrijven aan het beroepsonderwijs zijn niet verdisconteerd. De cijfers zijn niet gecorrigeerd voor inflatie.

42 Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2013d.

Figuur 18

OCW-uitgave per leerling, geïndiceerd op 2006.

bron: Stamos, geraadpleegd op 16 september 2013

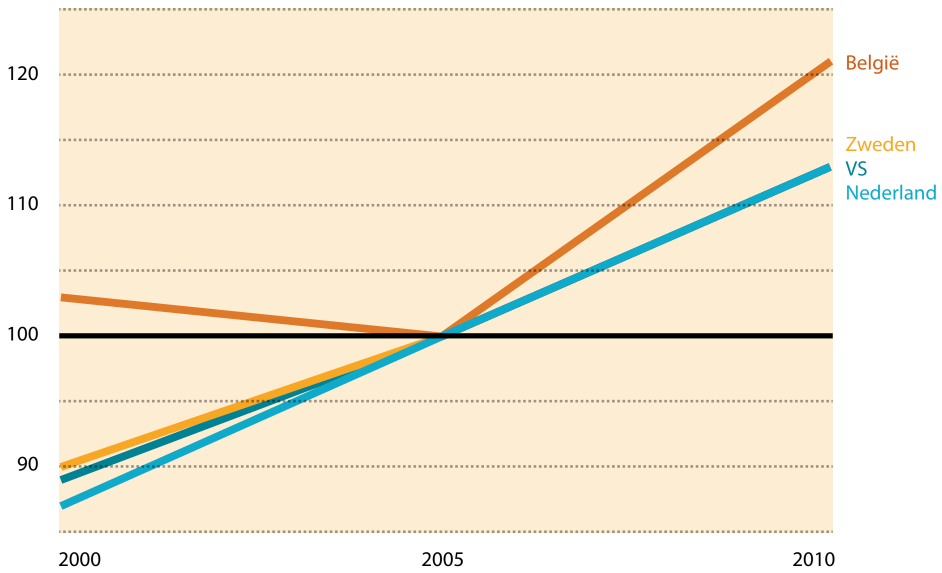


Ook de OESO brengt de bijdrage per leerling/student in kaart, wat een vergelijking met de referentielanden mogelijk maakt. Nederland geeft in het primair en secundair onderwijs per leerling meer uit dan voorheen; in 2010 ruim 30 procentpunt ten opzichte van 2000 (figuur 19).

Figuur 19

Verandering uitgaven per leerling in po, vo, beroepsonderwijs, geïndiceerd op 2005.

bron: Organisation of Economic Co-operation and Development, 2013a

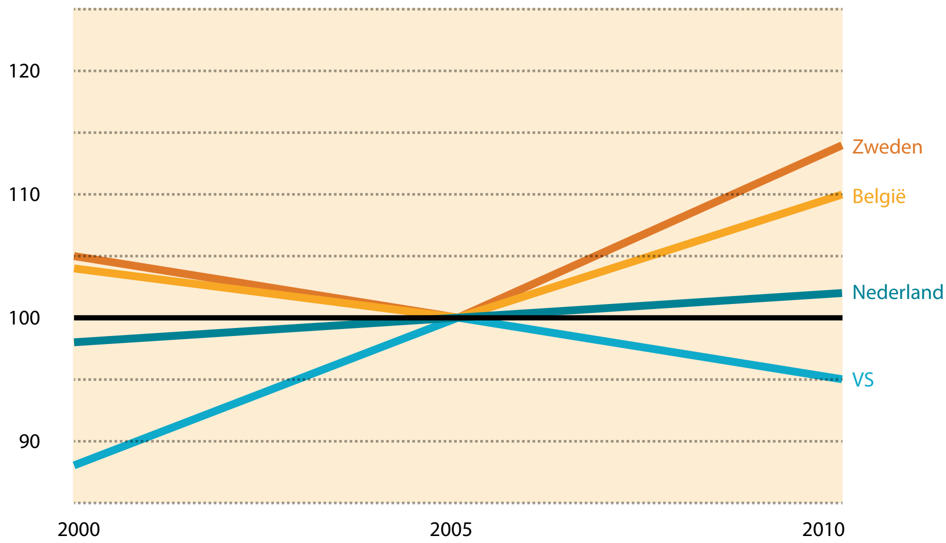


Anders ligt deze verhouding in het hoger onderwijs (figuur 20). De uitgaven per student zijn volgens de OESO-cijfers in Nederland nauwelijks veranderd sinds 2000. In België en Zweden zijn ze fors gestegen vanaf 2005, in de Verenigde Staten gedaald – na een stijging tussen 2000 en 2005. De in het oog springende verschillen in de uitgaven per student volgens het ministerie van OCW (figuur 18) en volgens de OESO (figuur 20) hangen samen met een definitiekwestie. Het ministerie van OCW geeft de rijksuitgaven per student weer, de OESO de uitgaven van de instellingen per student, inclusief onderzoek en ontwikkeling en inclusief private middelen.

Figuur 20

Verandering in uitgaven per student hoger onderwijs, inclusief onderzoek; publieke en private middelen (2005=100).

bron: Organisation of Economic Co-operation and Development, 2013a



3.2 Rendement

Voortgezet onderwijs

Hoewel het woord rendement voor alle soorten opbrengsten kan worden gebruikt, wordt het in deze context meestal gereserveerd voor het aantal leerlingen of studenten dat een opleiding binnen een gestelde tijd succesvol afrondt. In het voortgezet onderwijs geldt dit voor 61% van de leerlingen. Als de zittenblijvers worden meegenomen (n+2), wordt dit 78%. De Inspectie constateert daarbij grote verschillen tussen scholen en schoolsoorten. In het vmbo blijven weinig leerlingen zitten, op het havo relatief veel.[43] Een internationale vergelijking is wat dit betreft niet zinvol, omdat de schoolsystemen onderling te zeer verschillen.

Middelbaar beroepsonderwijs: stijgend rendement

De MBO Raad houdt sinds 2008 het rendement van opleidingen bij; de laatste cijfers dateren van 2011. Toen rondde 67,8% van de studenten de opleiding die ze waren begonnen af met een diploma. Dat is 4% meer dan in 2008 – een stijgende lijn dus.[44]

Hoger onderwijs: internationaal gemiddeld

Relatief veel hbo- en wo-studenten maken de opleiding waaraan ze beginnen niet af. Van de studenten die in 2008 een hbo-opleiding begonnen, stopte naar schatting 35% (taal en cultuur) tot 46% (onderwijs) met die studie. Een aantal van deze studenten stapte vervolgens over naar een andere hbo-studie, waardoor het slaagpercentage voor het hele cohort op 68% ligt.

43 Inspectie van het Onderwijs, 2013a.

44 MBO Raad, 2012a.

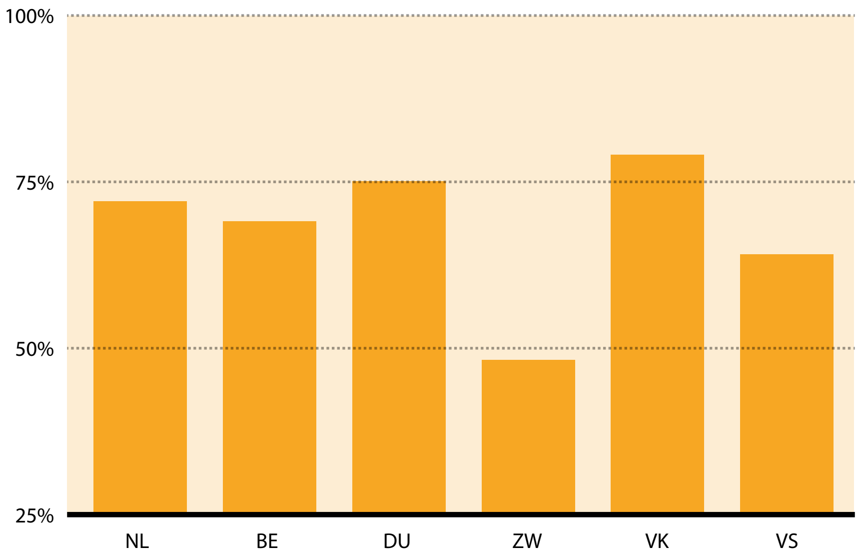
In het wetenschappelijk onderwijs lopen de cijfers sterk uiteen. 23% van de eerstejaars uit 2008 stopte met een studie gezondheid; maar liefst 57% stopte met een studie taal en cultuur. Het slaagpercentage voor het hele cohort ligt naar schatting op 70%.[45]

De OESO hanteert een andere rekenmethode, waarbij het aantal geslaagden per jaar wordt afgezet tegen het aantal eerstejaars van het desbetreffende cohort. Volgens die berekening doet Nederland het niet slecht vergeleken bij de meeste referentielanden. Alleen in Engeland ligt het rendement fors hoger, op 79% (figuur 21).

Figuur 21

Aandeel van de studenten in het ho die een studie succesvol afronden, ten opzichte van het aantal studenten dat de studie begon.

bron: Organisation of Economic Co-operation and Development, 2013a



3.3 Inzet onderwijspersoneel

Een bepalende factor voor het behalen van de gestelde onderwijsdoelen is de docent. Wat uitgaven betreft zijn de lerarensalarissen de grootste post in het onderwijsbudget. Meer leerlingen of studenten per docent is goedkoper, maar hoeft niet per se doelmatiger te zijn: de kwaliteit en het rendement zouden er immers door kunnen afnemen. Interessant is om de Nederlandse docentenpopulatie te vergelijken met die in de referentielanden.

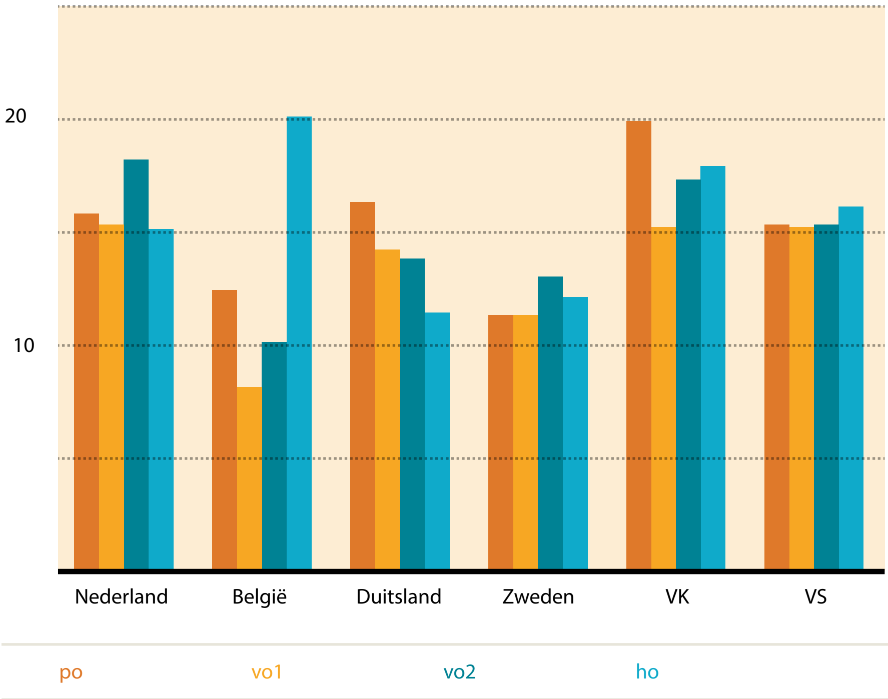
In figuur 22 is het fte (fulltime equivalent) leerlingen/studenten afgezet tegen het fte onderwijspersoneel. Waar Nederland en de Verenigde Staten voor alle niveaus rond de vijftien uitkomen, zitten Duitsland en Zweden over de hele linie lager, Engeland juist hoger. In België ligt de ratio in het voortgezet onderwijs laag, maar in het hoger onderwijs hoog.

45 Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2013d.

Figuur 22

Verhouding leerling: fte onderwijspersoneel in diverse onderwijsvormen, 2011.

bron: Organisation of Economic Co-operation and Development, 2013a

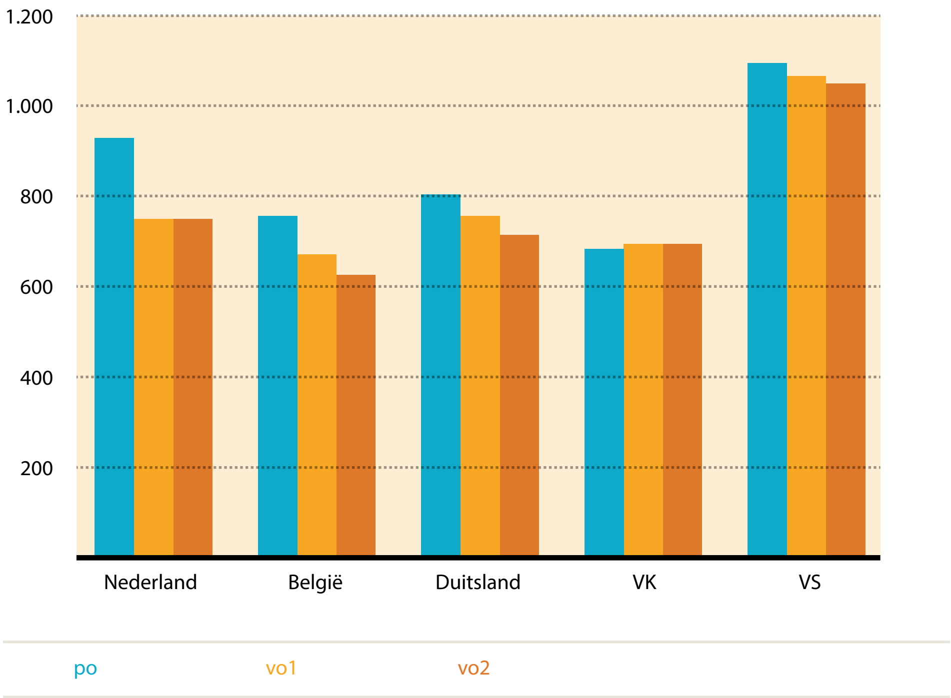


Overigens zeggen deze cijfers op zichzelf niet zo veel over klassengroote, omdat het aantal contacturen niet is verdisconteerd. De cijfers van de OESO over klassengrootte zijn in dit verband niet bruikbaar omdat de Nederlandse gegevens er niet in zijn opgenomen. Om toch een benadering te geven, kan wel het aantal lesuren per docent in beeld worden gebracht (figuur 23). Nederland zit in de middengroep; in de Verenigde Staten en deels in Duitsland geven docenten meer uren les per jaar, in België minder.

Figuur 23

Netto lestijd in uren per fte docenten 2010.

bron: Organisation of Economic Co-operation and Development, 2013a

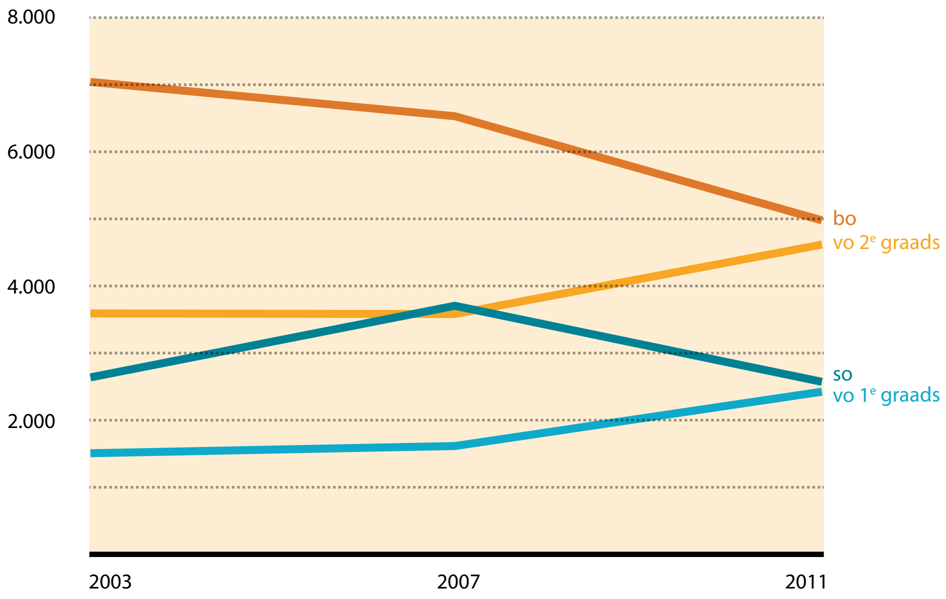


Definities over de kwaliteit van docenten lopen sterk uiteen; daarvoor is dus geen eenduidige internationale maat te geven. Opleidingsniveau vormt een indicatie. In Nederland mogen mensen na vier jaar pedagogische academie of lerarenopleiding (beide hbo-opleidingen) voor de klas staan in het primair onderwijs, het vmbo, de onderbouw van havo/vwo en het middelbaar beroepsonderwijs. Voor de bovenbouw havo/vwo is een eerstegraads bevoegdheid vereist (hbo-master of universitaire master).

Figuur 24

Ontwikkeling aantal gediplomeerden lerarenopleidingen 2003-2011.

bron: Stamos, geraadpleegd op 16 september 2013



Figuur 24 laat zien dat het aantal gediplomeerden voor het basis- en speciaal onderwijs opvallend snel daalt; tot nu toe leidt dit niet tot tekorten.[46] Het aantal eerstegraadsdocenten stijgt: sinds 2011 heeft bovendien de meerderheid van hen een universitaire lerarenopleiding gevolgd.

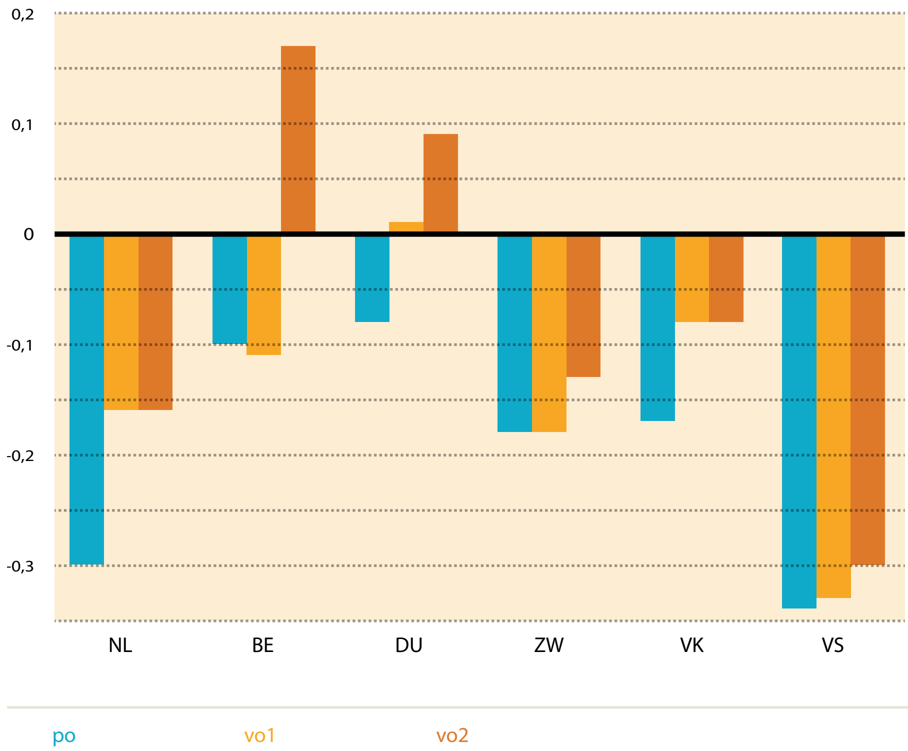
De beloning van docenten is internationaal moeilijk vergelijkbaar. Zo spelen de maximale formatieomvang, bonussen en toelagen, pensioen-, ziektekosten- en belastingregelingen allemaal een rol in de hoogte van het uiteindelijke salaris. Bruto- en nettobedragen zeggen dus weinig. Wel informatief is een vergelijking die de OESO maakt tussen het gemiddelde voltijdsalaris van mensen tussen de 25 en 65 die hoger onderwijs hebben genoten, en dat van onderwijsgevenden in een land. Uit deze vergelijking blijkt dat onderwijsgevenden in vrijwel alle landen minder verdienen dan anderen met een gemiddelde baan voor hoger opgeleiden (figuur 25).

46 Stamos, 2013.

Figuur 25

Verhouding tussen gemiddeld salaris onderwijsgevenden en gemiddeld inkomen van voltijds personeel met hoger onderwijs (=0).

bron: Stamos, geraadpleegd op 16 september 2013

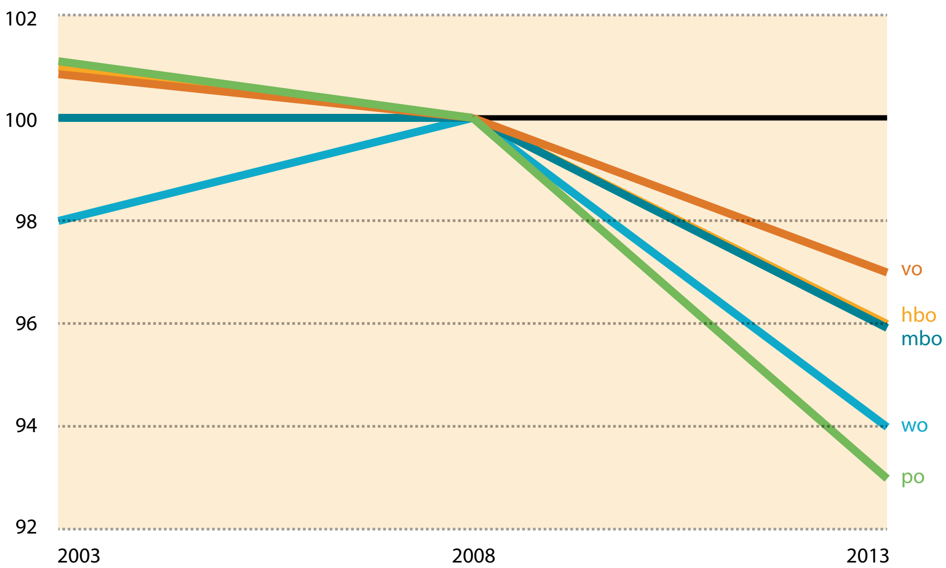


De ontwikkeling van de Nederlandse docentensalarissen geeft een interessant beeld. Wanneer het salaris geïndexeerd wordt ten opzichte van 2008, met toepassing van een inflatiecorrectie (figuur 26), blijkt dat docenten op alle niveaus in 2013 relatief niet alleen minder verdienen dan in 2008, maar ook minder dan in 2003. Met name in het primair onderwijs wordt beduidend minder goed betaald dan tien jaar geleden.

Figuur 26

Geïndexeerd en voor inflatie gecorrigeerd salaris leerkrachten 2003-2013.

bron: Stamos, geraadpleegd op 16 september 2013



3.4 Conclusies criterium doelmatigheid

In dit hoofdstuk is gekeken naar uitgaven aan en opbrengsten van het onderwijs op landelijk niveau. De conclusie luidt dat Nederland redelijk in de pas loopt met de referentielanden als het om de uitgaven aan het onderwijs gaat. Dat geldt ook voor het rendement van deze uitgaven, opgevat als: het aantal mensen dat met een diploma het onderwijs verlaat. De uitgaven per leerling/student lagen echter in 2010 voor het primair onderwijs en het hoger onderwijs substantieel lager dan die in de referentielanden.

Wanneer de uitgaven (voor zover de cijfers beschikbaar zijn) naast de elementen van onderwijskwaliteit (besproken in de vorige paragraaf) worden gehouden, luidt de conclusie dat Nederland het niet slecht doet. Het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) kwam onlangs tot vergelijkbare conclusies in een analyse van de verhouding van besteding versus 'outcome' in Europese landen (figuur 27): de gemiddelde uitgaven van ons land gaan samen met bovengemiddelde prestaties op de vakken Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde.[47]

Salarissen in het onderwijs zijn, in vergelijking tot beroepen met een gelijkwaardig opleidingsniveau, altijd aan de lage kant geweest; Nederland vormt hierop geen uitzondering. Wat wel opvalt, is dat het salaris van docenten, vooral in het basisonderwijs, nu relatief lager is dan tien jaar geleden.

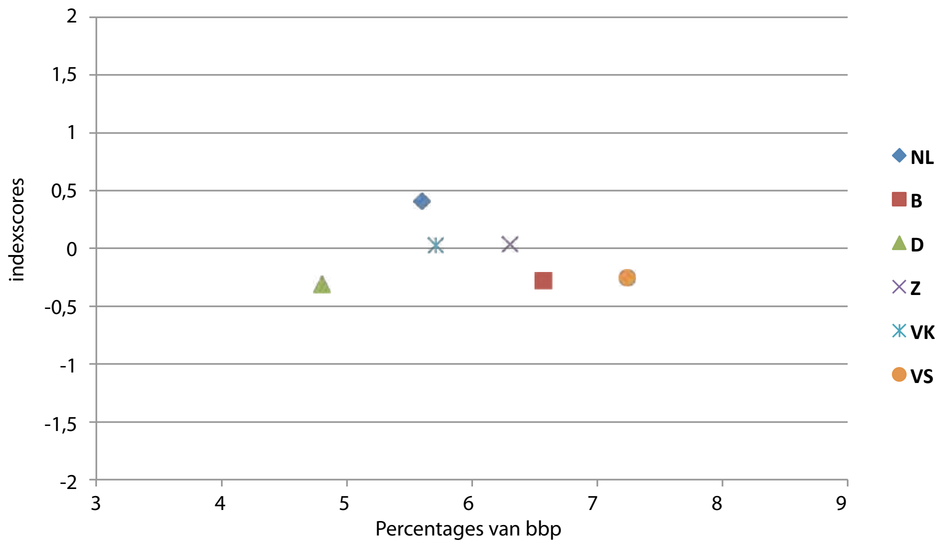
47 Jonker, 2012. Outcome wordt in deze publicatie iets anders benoemd, zie toelichting bij figuur 27.

Aan het slot van deze paragraaf merkt de raad nogmaals op – zie ook de inleiding – dat de manier waarop het begrip doelmatigheid hier is gedefinieerd beperkt en instrumenteel is. Wanneer het gaat om het halen van zo veel mogelijk diploma's, of hoge resultaten op de PISA-onderzoeken, is de opbrengst van Nederland heel behoorlijk in verhouding tot de uitgaven. Wanneer echter andere doelen zouden worden gesteld (bijvoorbeeld: bevorderen van excellentie in het hoger onderwijs), dan zou opbrengst anders gemeten moeten worden (bijvoorbeeld: kwaliteit van behaalde diploma's, of het aantal behaalde PhD's). De doelmatigheid van de inzet van middelen zou dan ook opnieuw onder de loep moeten worden genomen.

Figuur 27

Uitgaven aan onderwijsinstellingen en onderwijsoutcome-index; 2008-2009

bron: Jonker, 2012



Toelichting bij deze figuur: de onderwijsoutcome is samengesteld uit vier onderdelen: prestaties van leerlingen in het voortgezet onderwijs, zoals gemeten in PISA; verschil in prestaties tussen leerlingen van hoge en lage sociale klassen; het percentage jongvolwassenen zonder startkwalificatie; en het percentage jongvolwassenen met een diploma hoger onderwijs.

De sociaaleconomische positie van ouders heeft nog steeds invloed op het onderwijsniveau van hun kinderen. Steeds vaker betalen ouders voor extra (bij)lessen.Tweede en derde generatie migrantenkinderen hebben veel achterstand ingelopen, maar met name in het hoger onderwijs blijven zij nog achter. Vrouwen staan qua opleidingsniveau vrijwel op gelijke hoogte met mannen, maar de scheiding tussen mannen- en vrouwenvakken blijft vrij strikt. Al deze punten houden verband met de toegankelijkheid van het onderwijs.

4 Toegankelijkheid

Kinderen en jongeren met gelijke capaciteiten moeten gelijke kansen krijgen. Factoren als herkomst of sekse mogen daarvoor geen belemmering vormen. Dat verstaat de raad onder toegankelijkheid van het onderwijs. De enige manier om te beoordelen hoe het daadwerkelijk met de toegankelijkheid is gesteld, zou zijn om leerlingen gedurende langere tijd te volgen. Omdat dergelijke data schaars zijn, zeker internationaal, baseert de raad zich voor dit onderdeel op indicatoren waarvan in het verleden gebleken is dat ze informatie opleveren over toegankelijkheid: de sociaaleconomische situatie van ouders (paragraaf 4.3), etniciteit (paragraaf 4.4) en sekse (paragraaf 4.5). In hoeverre beïnvloeden deze factoren de onderwijsdeelname op verschillende niveaus?

De toegang tot onderwijs kan ook belemmerd worden door hoge kosten. In Nederland is dit voor het bekostigd onderwijs meestal niet het geval, maar wel voor ondersteunend of 'uitwijkonderwijs' (zoals bijles, examentraining, privéscholen) waarvoor ouders zelf moeten betalen. Dit komt aan de orde in paragraaf 4.6. Toegankelijkheid speelt tot slot ook bij de invoering van passend onderwijs. Kunnen zorgleerlingen (met ondersteuning) bijvoorbeeld naar de basisschool van hun voorkeur? Is het onderwijs voor leerlingen met een achterstand ook gelijk toegankelijk? De paragrafen 4.1 en 4.2 beginnen daarom met een overzicht van leerlingen die extra zorg of ondersteuning nodig hebben vanwege hun achterstand, of die onder de gewichtenregeling vallen.

4.1 Zorgleerlingen

Voor leerlingen die belemmeringen ondervinden in het reguliere onderwijs zijn er diverse oplossingen. In de eerste plaats het speciaal onderwijs, dat zich clustergewijs richt op verschillende aandoeningen:

- cluster 1: kinderen met een visuele beperking;
- cluster 2: dove en slechthorende kinderen; kinderen met ernstige spraak- of taalproblemen; autistische kinderen met communicatieproblemen;

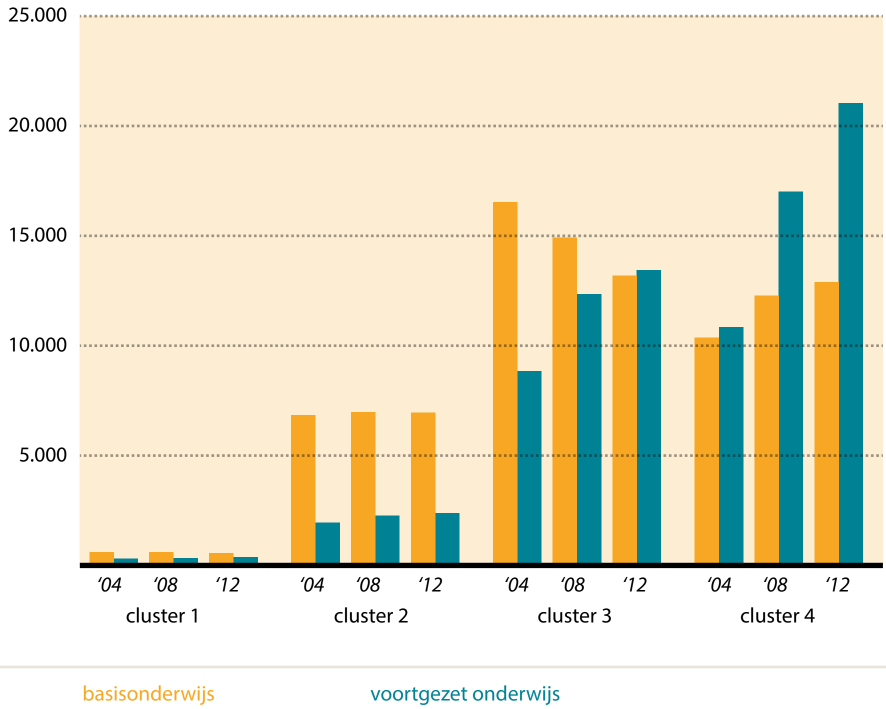
- cluster 3: zeer moeilijk lerende kinderen, leerlingen met lichamelijke en/of verstandelijke beperkingen, langdurig zieken; en
- cluster 4: zeer moeilijk opvoedbare kinderen, leerlingen met psychiatrische stoornissen of ernstige gedragsproblemen, langdurig zieken zonder lichamelijke beperking.

Figuur 28 toont de aantallen leerlingen per cluster. Opmerkelijk is vooral dat het aantal leerlingen in cluster 4 in het voortgezet onderwijs in acht jaar tijd meer dan verdubbeld is.

Figuur 28

Aantal leerlingen in het speciaal onderwijs, naar cluster, 2004-2012.

bron: CBS Statline, geraadpleegd op 16 september 2013



Naast het speciaal onderwijs was er de afgelopen jaren de mogelijkheid leerlinggebonden financiering, oftewel een 'rugzakje' aan te vragen, om kinderen de mogelijkheid te bieden met extra ondersteuning in het reguliere onderwijs te blijven. Het aantal kinderen dat hiervan gebruikmaakt, is in het basisonderwijs de laatste jaren iets afgenomen, van circa 18.000 naar circa 16.000 leerlingen. In dezelfde periode nam het aantal rugzakjes in het voortgezet onderwijs toe van 14.000 naar 19.000. Behalve het speciaal voortgezet onderwijs en de leerwegondersteuning op het vmbo is er het praktijkonderwijs voor kinderen voor wie het laagste vmbo-niveau te hoog gegrepen is. Ook het aantal leerlingen hier nam de afgelopen jaren licht toe, van 26.800 in 2008 naar 27.700 in 2012.[48]

48 Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2013d.

4.2 Achterstandsleerlingen in het basisonderwijs

Het basisonderwijs in Nederland is, een enkele privéschool daargelaten, voor ieder kind, ongeacht herkomst of sociale achterstand, vrij toegankelijk. Dat betekent niet dat sociale groepen gelijkelijk over de scholen verdeeld zijn; er is wel degelijk sprake van bijvoorbeeld 'zwarte' en 'witte' scholen en van scholen met meer of minder achterstandsleerlingen. Deze punten komen bij sociale cohesie uitgebreid aan de orde (hoofdstuk 5). In dit hoofdstuk beperkt de raad zich tot de vraag in hoeverre verschillende sociale groepen dezelfde kansen krijgen binnen het (basis)onderwijs.

In een recente studie is bekeken of kinderen van allochtonen (tot 2006[49]) en kinderen van laagopgeleide ouders de afgelopen tijd beter zijn gaan presteren.[50] Wat taalniveau, rekenresultaten en Cito-score betreft, blijken de verschillen tussen kinderen uit deze doelgroepen en andere kinderen te zijn afgenomen tussen 1995 en 2011. Vooral de allochtone doelgroepleerlingen hebben veel van hun achterstand ingelopen.

Het Cito analyseerde de resultaten van de groep 8-toets op basis van een representatieve steekproef van alle deelnemers in 2011 (ruim 150.000).[51] Alleen wat woordenschat betreft, bleek het verschil tussen leerlingen met en zonder 'gewicht' groot. Op de overige toetsonderdelen (spelling, begrijpend lezen, diverse rekenonderdelen) is het verschil wel significant, maar klein of matig. Een interessante uitzondering op dit beeld doet zich voor bij spelling, waarbij kinderen met een hoog gewicht (1,2) het beter doen dan kinderen met een laag leerlinggewicht (0,3).[52] Mogelijk heeft de extra ondersteuning voor deze kinderen in de jaren daarvoor zijn vruchten afgeworpen.

Een andere vraag was in hoeverre het basisschooladvies voor een vervolgopleiding voor kinderen die onder de gewichtenregeling vallen, anders uitpakt dan voor anderen, en sommige onderwijsafdelingen dus minder goed toegankelijk zouden zijn. Na onderzoek bleek dat er nauwelijks sprake is van onderadvisering of overadvisering (na correctie voor de Cito-score). Alleen kinderen van autochtone laagopgeleiden kregen een fractie vaker een advies onder hun niveau.

4.3 Sociaaleconomische situatie ouders blijft van invloed

Voortgezet onderwijs

Bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs wordt de invloed van de sociaaleconomische situatie op de schoolloopbaan duidelijk zichtbaar. Er is veel onderzoek gedaan naar dit onderwerp, maar het probleem is dat de verschillende onderzoeksmethoden leiden tot verschillende visies op de invloed van deze factor.

49 In 2006 verdween de indicator etniciteit uit het onderwijsachterstandenbeleid en de verdeling van de onderwijsachterstandsmiddelen.

50 Driessen, 2012.

51 Van Weerden & Hemker, 2012.

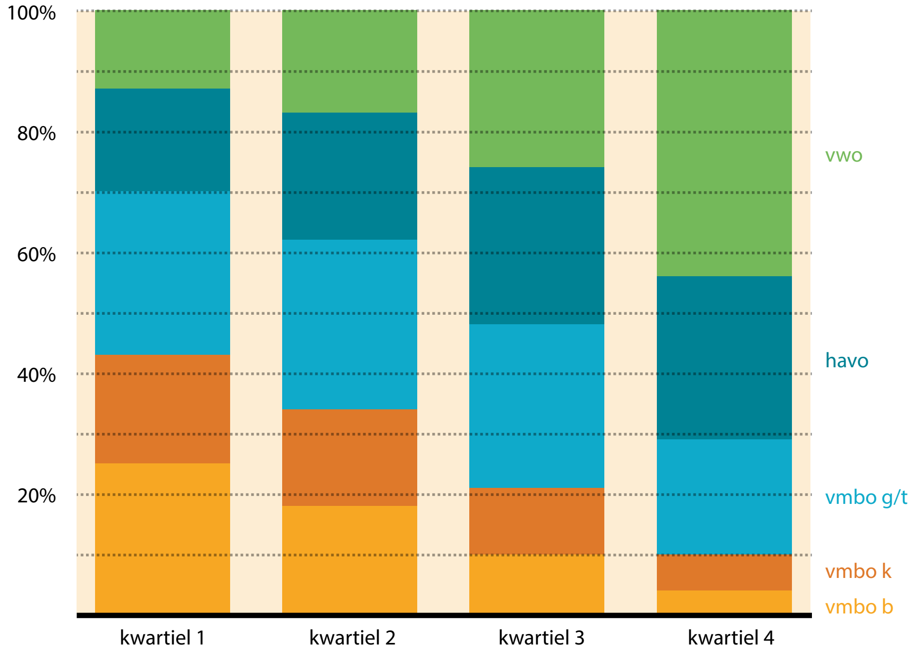
52 Voor ieder kind van wie een of beide ouders maximaal basisonderwijs of (v)so-zmlk hebben, krijgt de school extra financiering. Zo'n kind telt voor 1,2. Voor een kind van ouders met maximaal lbo/vbo, praktijkonderwijs of vmbo basis- of kaderberoepsgerichte leerweg is dit 0,3. Zie ook Onderwijsraad, 2013d.

Bij een analyse van de schoolkeuze (havo/vwo enerzijds, lager voortgezet onderwijs anderzijds) werd gekeken naar het 'primair effect' (toetsscores) en 'secundair effect' (overige invloeden). Het secundair effect bepaalt, afhankelijk van het leeftijdcohort, 42 tot 47% van de schoolkeuze. De sociaaleconomische situatie heeft nog steeds een behoorlijke invloed op de schoolkeuze.[53] Het ministerie van OCW is voor kinderen die in 2005 naar het voortgezet onderwijs gingen nagegaan hoe zij vier jaar later verspreid waren over de onderwijsniveaus, in relatie tot het inkomenskwartiel van de ouders. Van de kinderen wier ouders in het hoogste inkomenskwartiel vallen (met een inkomen hoger dan 68.000 euro per jaar), zit 44% op het vwo, 29% op het vmbo – van wie 14% op het laagste niveau. Van de kinderen wier ouders in het laagste inkomenskwartiel vallen (die minder dan 37.000 euro per jaar verdienen) zit 70% op het vmbo (van wie meer dan een derde op het laagste niveau) en slechts13% op het vwo (figuur 29).

Figuur 29

Schoolbezoek cohort 2005, vierde leerjaar vo, naar inkomenskwartiel van de ouders.

bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013d



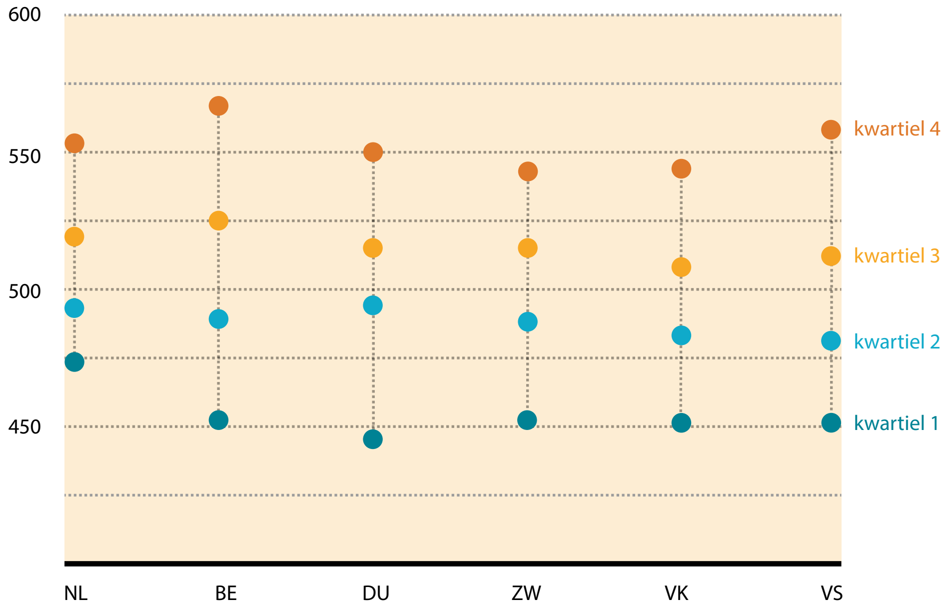
De OESO heeft de PISA-prestaties gekoppeld aan een maat voor sociaaleconomische status, de ESCS (Economic, Social and Cultural Status). De resultaten op begrijpend lezen geven in Nederland een spreiding te zien tussen 474 (ouders in het laagste kwartiel) en 553 (ouders in het hoogste kwartiel). Deze spreiding is minder dan in de referentielanden; met name de kinderen in het laagste inkomenskwartiel doen het relatief opvallend goed (figuur 30). Dit betekent dat in vergelijking tot de referentielanden de sociaaleconomische status in Nederland minder effect heeft op de leerprestaties.

53 Kloosterman, Ruiter, De Graaf & Kraaykamp, 2009.

Figuur 30

Leesprestaties Pisa t.o.v. Index Economic, Social and Cultural Status.

bron: Organisation of Economic Co-operation and Development, 2010d



Aantal jaren genoten onderwijs

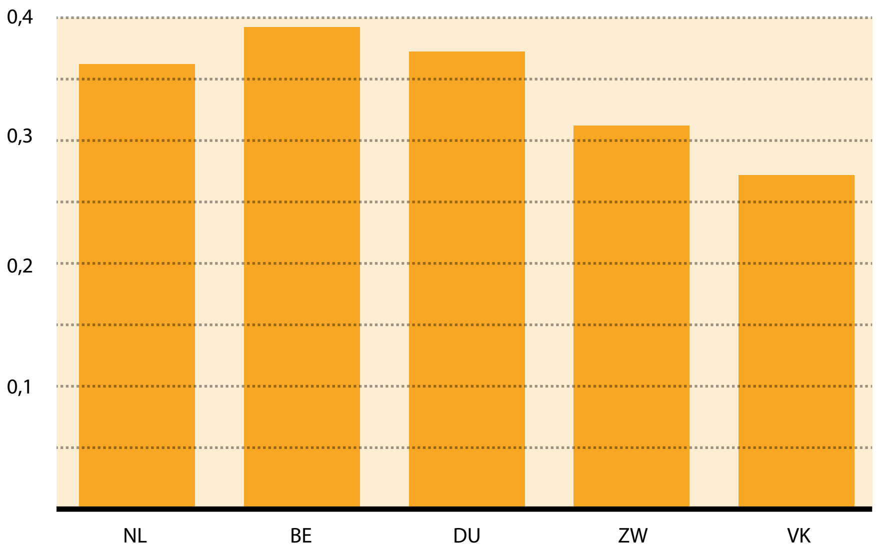
Een manier om het effect van de sociaaleconomische situatie op de onderwijsloopbaan in kaart te brengen, is het aantal jaren dat men onderwijs volgt. Zo werd in de European Social Survey het verband onderzocht tussen het aantal jaren dat de respondent onderwijs volgde en het aantal jaren dat zijn of haar vader onderwijs had gevolgd (alleen voor respondenten tussen de 25 en 40).[54] Hoe sterker het verband, des te hoger de invloed van afkomst op opleiding, zo werd verondersteld. Figuur 31 bevat opnieuw een vergelijking tussen Nederland en de referentielanden. Het effect blijkt over de hele linie matig. Nederland hoort tot de middengroep; in Engeland is het verband het minst sterk.

54 Bol & Van de Werfhorst, 2013.

Figuur 31

Effect sociale afkomst op aantal jaren scholing, in Nederland en referentielanden.

bron: Bol & Van de Werfhorst, 2008



Hoger onderwijs: hogere deelname, toch verschillen

De OESO analyseert op diverse manieren in hoeverre het opleidingsniveau van kinderen samenhangt met dat van hun ouders, om langs deze weg uitspraken te kunnen doen over toegankelijkheid van schoolsystemen en daaraan verbonden sociale mobiliteit. Daarvoor neemt de OESO in de eerste plaats de populatie in het hoger onderwijs onder de loep. Hoe verhoudt het opleidingsniveau van ouders van studenten zich tot het opleidingsniveau van de totale bevolking? Hierin treden grote verschillen tussen landen aan het licht. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld was in 2009 de kans voor kinderen van laagopgeleide ouders om in het hoger onderwijs terecht te komen nog geen derde (29%) van de gemiddelde kans hierop voor de bevolking als geheel. Kinderen van hoogopgeleide ouders daarentegen hadden ruim anderhalf keer zo veel kans op een hogere opleiding dan gemiddelde Amerikaanse kinderen.

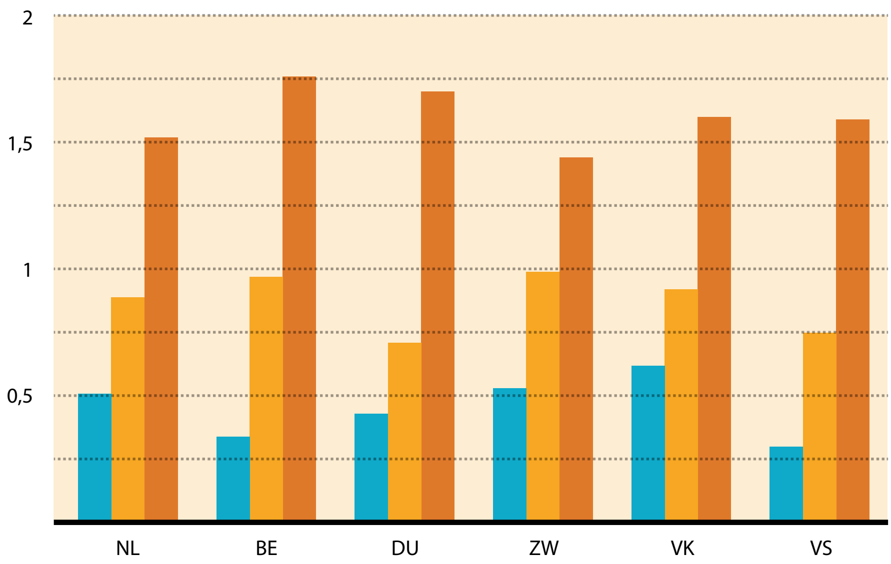
In Nederland weegt het opleidingsniveau van ouders minder zwaar dan in de Verenigde Staten. De kans op hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs was voor kinderen van laagopgeleide ouders in 2009 half zo groot als voor de bevolking als geheel. Voor kinderen van hoogopgeleide ouders was deze kans anderhalf keer zo groot als gemiddeld (figuur 32). In vergelijking met de referentielanden is de spreiding in de kans om het hoger onderwijs te bereiken tussen kinderen van hoogopgeleiden en kinderen van laagopgeleiden in Nederland en Zweden relatief het kleinst. Opvallende bijkomstigheid is wel dat nu steeds meer Nederlanders hoger opgeleid worden, de verschillen *binnen* het hoger onderwijs toenemen. Kinderen uit hogere milieus gaan naar de universiteit, kinderen uit lagere milieus eerder naar het hbo.[55] Een interessante vraag is hoe dit ligt voor 'honortracks' en 'university colleges'. Hierover zijn nog geen gegevens beschikbaar.

55 Rijken, Maas & Ganzeboom, 2007.

Figuur 32

De kans voor 20-34-jarigen om een hogere opleiding te volgen, naar opleidingsniveau van ouders, 2009.

bron: Organisation of Economic Co-operation and Development, 2010d



Opwaartse mobiliteit nog niet ten einde

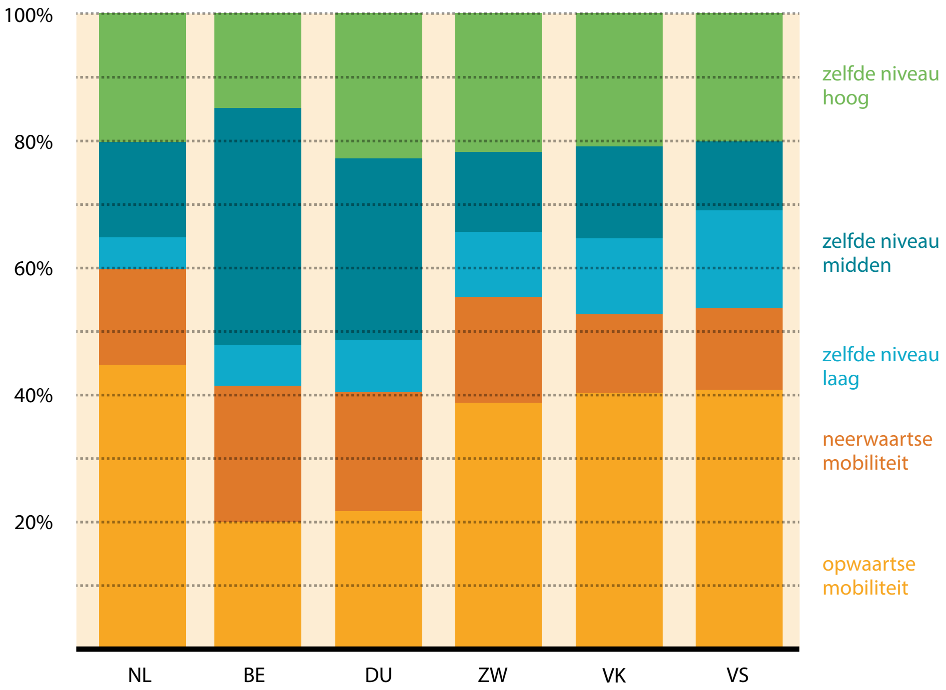
De OESO heeft ook geanalyseerd hoe het staat met de opwaartse en neerwaartse mobiliteit van de bevolking als geheel, door het opleidingsniveau van 25- tot 34-jarigen te vergelijken met dat van hun ouders. Er is sprake van opwaartse mobiliteit als kinderen hoger zijn opgeleid dan hun ouders; bij neerwaartse mobiliteit is dat omgekeerd. Een aanzienlijk deel van de bevolking blijkt hetzelfde (lage, middelbare of hoge) opleidingsniveau als hun ouders te hebben; dit wordt reproductie van het opleidingsniveau genoemd. In Duitsland bijvoorbeeld geldt dit voor ruim 60% van de bevolking in deze leeftijdsgroep, in Nederland voor circa 40%. Slechts 20% is hoger opgeleid dan de ouders (figuur 33). In Nederland geldt dat nu nog voor 40% van de jongeren, maar de verwachting is dat dit percentage de komende jaren zal dalen.[56] Wanneer een groot deel van de bevolking al hoogopgeleid is, wordt opwaartse mobiliteit immers vanzelf minder. Het risico van neerwaartse mobiliteit doet zich vooral bij jongens voor.

56 Herweijer, 2011.

Figuur 33

Opleidingsniveau van de niet studerende bevolking 25-34 jaar, vergeleken met hun ouders.

bron: Organisation of Economic Co-operation and Development, 2010d



4.4 Etnische achtergrond: inhaalslag voor de tweede generatie

Zoals leerlingen en studenten vergeleken kunnen worden naar inkomen of opleidingsniveau van ouders, zo kan dat ook naar etniciteit, hier beperkt tot de grootste allochtone groepen: Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders. Hoe ontwikkelt het opleidingsniveau van deze groepen zich in verhouding tot dat van autochtone Nederlanders?

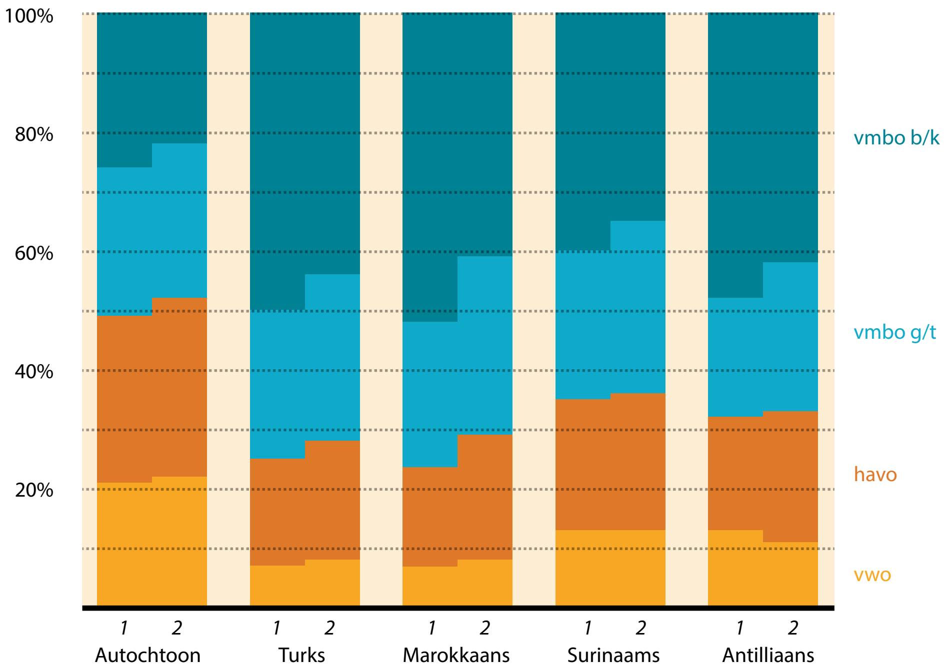
Allochtone leerlingen oververtegenwoordigd op het vmbo
Bekeken is de populatie van het vierde leerjaar voortgezet onderwijs. In 2012 was de kans dat een jongere met twee Nederlandse ouders het vwo bezocht, ruim drie keer zo groot als voor leeftijdgenoten met een of twee ouders uit Turkije of Marokko: 22%, tegenover respectievelijk 7 en 8%. Surinaamse en Antilliaanse jongeren zaten hier tussenin, met 13 en 11%. De laagste niveaus van het vmbo werden bezocht door 22% van de autochtone jongeren en tussen 35 en 45% van de jongeren met een niet-westerse achtergrond. Onder allochtone jongeren is het schoolniveau sinds 2003 over de hele linie gestegen, relatief gezien ongeveer even sterk als bij autochtone jongeren. Maar waar van de totale bevolking inmiddels meer dan de helft havo of vwo bezoekt (zie hoofdstuk 2), is dat voor Turkse en Marokkaanse jongeren nog geen 30% (figuur 34).[57]

57 Zie ook Veerman & Dronkers, 2013.

Figuur 34

Verdeling naar herkomst over schoolniveaus in het vierde leerjaar, in 2004 en 2012.

bron: CBS Statline, geraadpleegd op 16 september 2013



Gecorrigeerd voor opleidingsniveau ouders presteren allochtonen goed

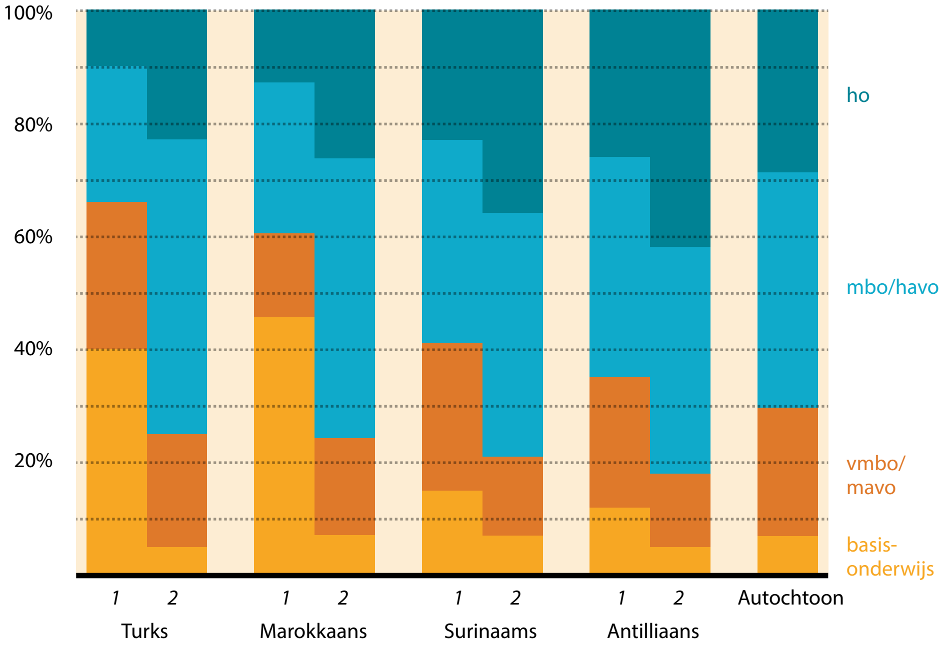
Bij deze cijfers is het belangrijk op te merken dat herkomst op zichzelf geen afdoende verklaring is. Het opleidingsniveau van ouders legt ook veel gewicht in de schaal.[58] Het lage opleidingsniveau van een groot deel van de eerste generatie niet-westerse allochtonen werkt door in het opleidingsniveau van hun kinderen. Als hiervoor wordt gecorrigeerd, blijkt dat veel allochtone jongeren het relatief goed doen; de opwaartse mobiliteit in deze groepen is groot. Dit wordt duidelijk wanneer het opleidingsniveau van de eerste en tweede generatie wordt vergeleken (figuur 35). De verschillen, met name tussen de Turkse en Marokkaanse eerste en tweede generatie, zijn aanzienlijk. Waar van de eerste generatie Marokkanen bijvoorbeeld bijna de helft alleen basisonderwijs heeft genoten, is dit voor de tweede generatie nog maar 7%. Met andere woorden: hoewel het opleidingsniveau van allochtone jongeren nog steeds achterblijft bij dat van autochtone jongeren, doen ze het gezien het gemiddelde opleidingsniveau van hun ouders behoorlijk goed.

58 Gijsberts, Huijnk & Dagevos, 2012.

Figuur 35

Opleidingsniveau van niet-schoolgaanden en schoolgaanden 15-65 jaar, naar etnische herkomst en generatie.

bron: Gijsberts, Huijnk & Dagevos, 2012



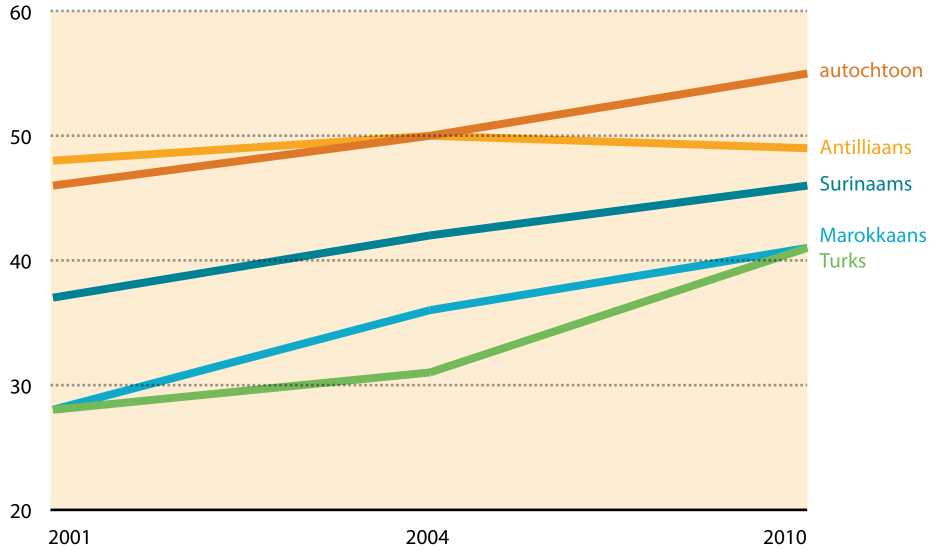
Meer allochtonen in het hoger onderwijs, maar ook meer afhakers

Net als onder autochtone jongeren is het percentage allochtone jongeren dat naar het hoger beroepsonderwijs of de universiteit gaat de afgelopen jaren flink toegenomen; voor Turkse en Marokkaanse jongeren met 13% in negen jaar (van 28% naar 41%, figuur 36). Te verwachten valt dat het percentage autochtone jongeren dat naar het hoger onderwijs gaat de komende jaren minder snel zal toenemen, terwijl de groei bij allochtone jongeren nog een aantal jaren doorzet. De verschillen qua instroom zijn de afgelopen tien jaar kleiner geworden en zullen waarschijnlijk nog verder afnemen.

Figuur 36

Netto instroom hoger onderwijs naar etniciteit, bevolking tot 24 jaar (alleen tweede generatie).

bron: Gijsberts, Huijnk & Dagevos, 2012



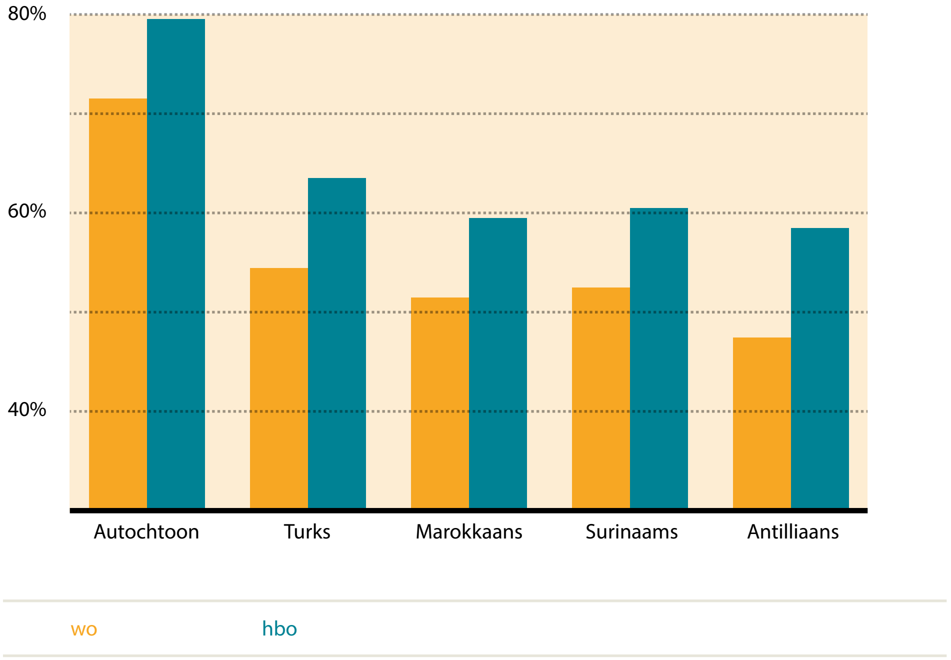
Opvallend is echter dat relatief veel meer allochtone jongeren het hoger onderwijs zonder diploma verlaten. Na zeven jaar studie heeft slechts iets meer dan de helft van de allochtone studenten een hbo-diploma gehaald, terwijl dit voor autochtone studenten 71% is. In het wetenschappelijk onderwijs ligt dit rond respectievelijk de 60 en 80% (figuur 37). Met andere woorden: relatief minder jongeren met een niet-westerse achtergrond treden toe tot het hoger onderwijs, en een relatief grotere groep van hen haakt voortijdig af. Het SCP heeft verklaringen gezocht voor dit fenomeen. In de eerste plaats komen relatief meer studenten via de beroepskolom (van vmbo naar hbo of van hbo naar wo) in het hoger onderwijs terecht. Dit geeft een hoger risico van voortijdig staken van de studie. Als hiervoor wordt gecorrigeerd, blijft het verschil in studiesucces echter bestaan. Ook de verschillen in sociaaleconomische achtergrond vormen geen verklaring. Mogelijk spelen een te hoog gegrepen studiekeuze, onvoldoende intrinsieke interesse, de kwaliteit van het onderwijsprogramma, taalproblemen of een weinig steunend sociaal netwerk een rol, maar hierover is onvoldoende bekend.[59]

59 Herweijer, 2011; Meeuwisse, Severiens & Born, 2010.

Figuur 37

Percentage studenten dat na 7 jaar hoger onderwijs een diploma heeft behaald, naar etniciteit en studiejaar.

bron: Gijsberts, Huijnk & Dagevos, 2012



4.5 Sekse: jongens op achterstand?

Begin jaren zeventig hadden vrouwen in Nederland, net als in de rest van de wereld, een forse achterstand in het onderwijs. Die achterstand is inmiddels geheel ingelopen als het gaat om de duur van de schoolloopbaan en om studiesucces.[60] Er klinken zelfs waarschuwingen dat deze achterstand dreigt om te slaan in een achterstand van jongens.[61]

Speciaal onderwijs: meer jongens

Veel meer jongens dan meisjes gaan naar het speciaal onderwijs. Bovendien is het aandeel jongens de afgelopen tien jaar toegenomen. In 2004 was 30% van de leerlingen van het speciaal basisonderwijs en het speciaal voortgezet onderwijs een meisje; in 2012 was dit minder dan 20%.[62]

Basisonderwijs: verschil in prestaties rekenen en taal

De resultaten van de Cito-toets in groep 8 laten significante verschillen zien tussen jongens en meisjes. Deze pakken voor meisjes positief uit als het gaat om spelling en begrijpend lezen.

60 Onderwijsraad, 2011c.

61 Driessen & Van Langen, 2010.

62 CBS Statline, geraadpleegd op 13 september 2013.

Jongens scoren beter op woordenschat en alle onderdelen van rekenen. De prestatieverschillen in rekenen doen zich ook al voor in groep 4, als de kinderen zeven jaar zijn.

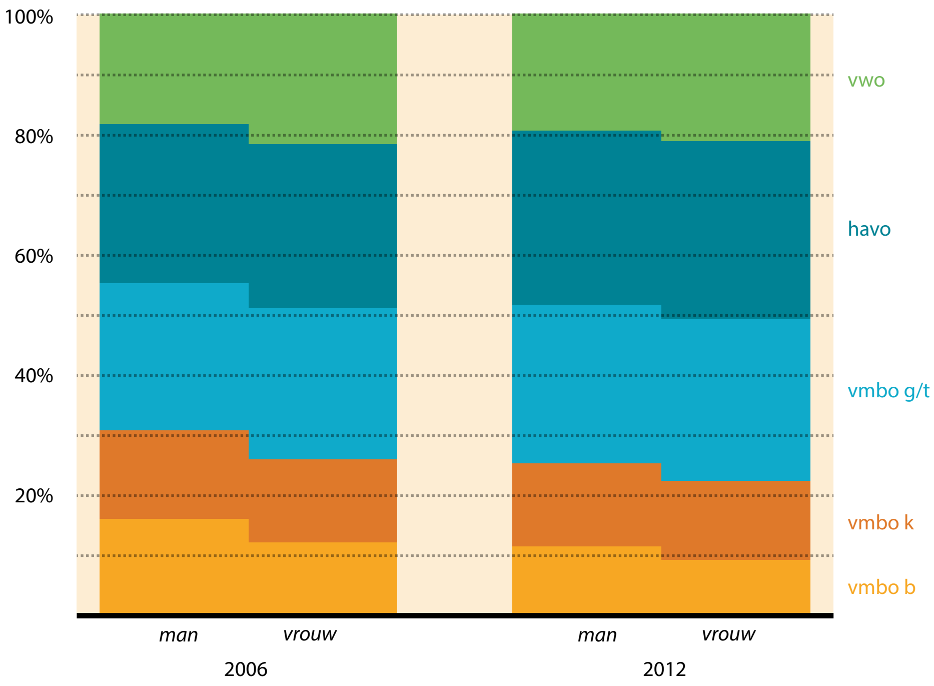
Voortgezet onderwijs: gelijk verdeeld

In het voortgezet onderwijs gaan meisjes en jongens in het vierde leerjaar vrijwel gelijk op (figuur 38). Op havo en vwo zitten iets meer meisjes, maar het is een kwestie van hooguit enkele procenten: 1, respectievelijk 2% in 2011.

Figuur 38

Verdeling naar sekse over schoolniveau, vierde leerjaar, 2006 en 2012.

bron: CBS Statline, geraadpleegd op 16 september 2013

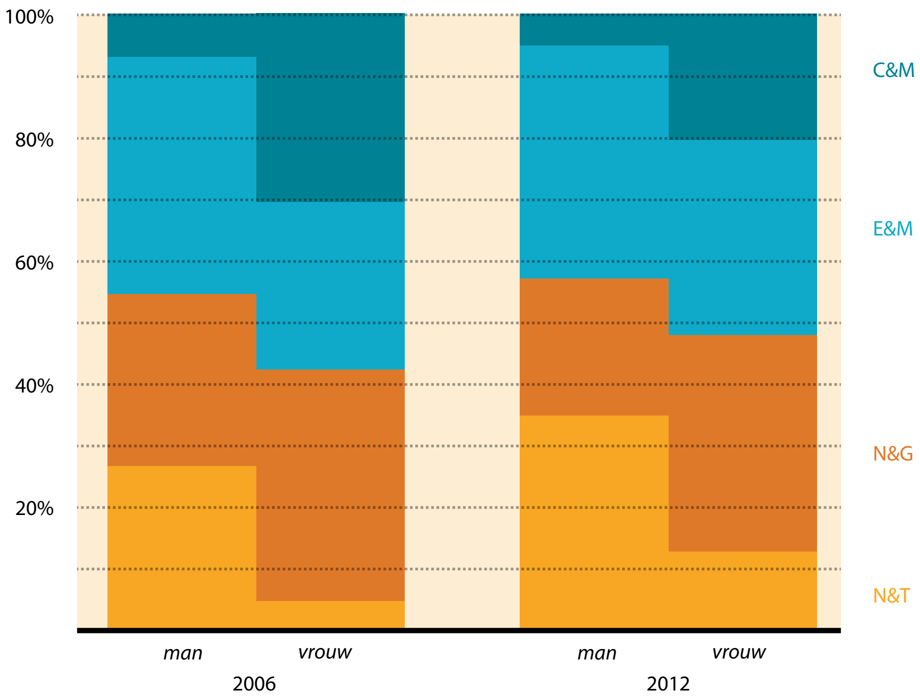


Wel is er een groot verschil in de profielkeuze van jongens en meisjes. Met name bij natuur & techniek was het verschil tot een paar jaar geleden aanzienlijk: drie keer zo veel jongens als meisjes kozen voor dit profiel (figuur 39). Deze scheve verdeling zegt iets over de toegankelijkheid. Blijkbaar is met name natuurkunde (het meest wezenlijke verschil tussen de profielen natuur & techniek en natuur & gezondheid) voor het overgrote deel van de meisjes op het vwo een weinig aantrekkelijk vak. Op de havo geldt dit nog veel sterker: in 2012 koos daar nog geen 4% van de meisjes voor natuur & techniek.

Figuur 39

Profielkeuze op het vwo naar sekse, 2006 en 2012.

bron: CBS Statline, geraadpleegd op 16 september 2013

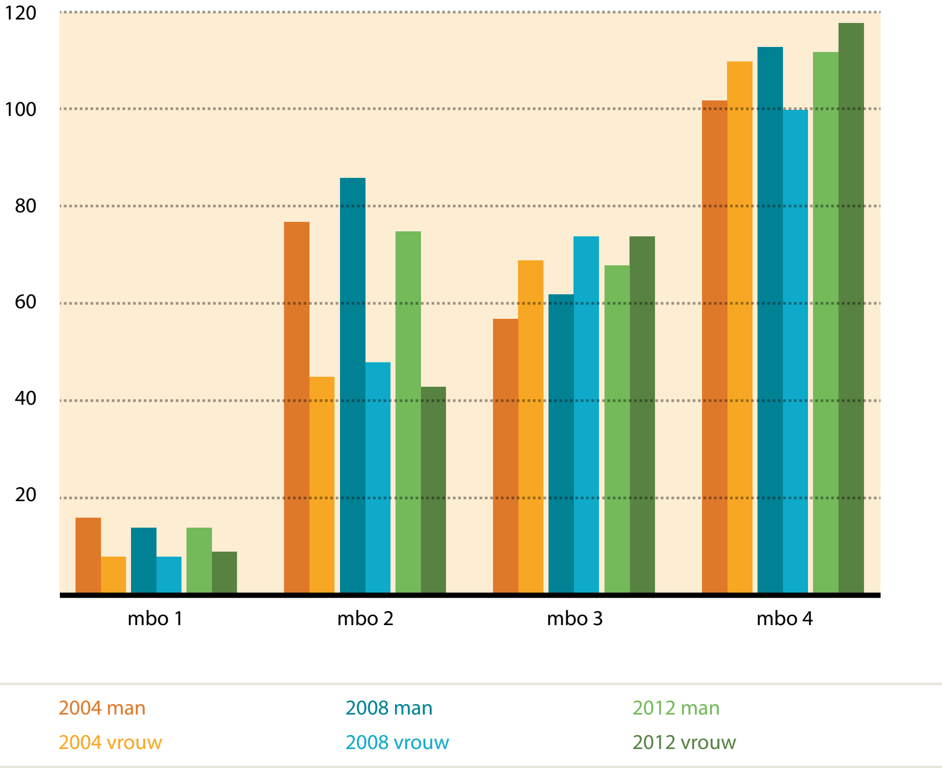


Middelbaar beroepsonderwijs
Binnen het middelbaar onderwijs studeren iets meer jongens dan meisjes; de verhouding ligt al jaren constant op 53-47. Van de jongens sloot in 2011 66% af met een diploma; van de meisjes was dit 69,8%. De meisjes zitten relatief vaker op niveau 3 en 4 (figuur 40).

Figuur 40

Deelnemers mbo, naar niveau, studiejaar 2011-2012. (x1000 deelnemers)

bron: CBS Statline, geraadpleegd op 16 september 2013

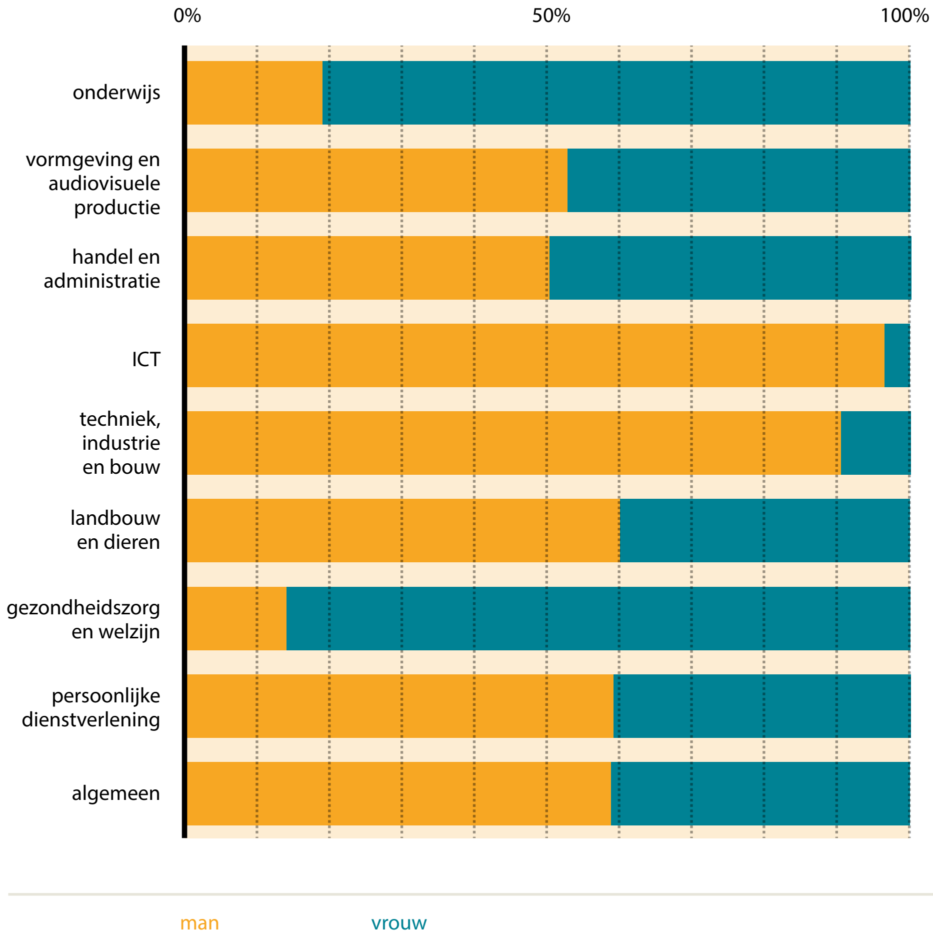


Veel studierichtingen binnen het middelbaar beroepsonderwijs kennen een sterke segregatie naar sekse – er zijn duidelijk mannenberoepen en vrouwenberoepen, zoals automonteur en kapper. Alleen vormgeving en handel zijn redelijk sekseneutraal (figuur 41).

Figuur 41

Deelnemers mbo naar studierichting, studiejaar 2011-2012.

bron: CBS Statline, geraadpleegd op 16 september 2013



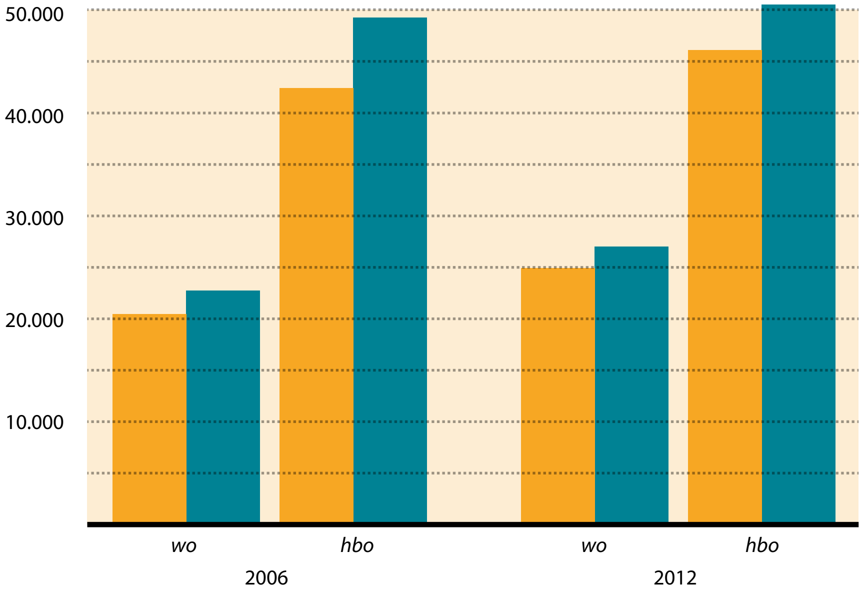
Hoger onderwijs

De toestroom tot het hoger onderwijs is net als bij het voortgezet onderwijs tegenwoordig min of meer evenredig verdeeld over de seksen. Ook hier is het verschil klein, maar opvallend is wel dat in het wetenschappelijk onderwijs de instroom van vrouwen gestaag toeneemt. In 2011 was 53% van de eerstejaarsstudenten in het wetenschappelijk onderwijs vrouw (figuur 42).

Figuur 42

Eerstejaars studenten naar sekse, 2006 en 2012.

bron: CBS Statline, geraadpleegd op 16 september 2013



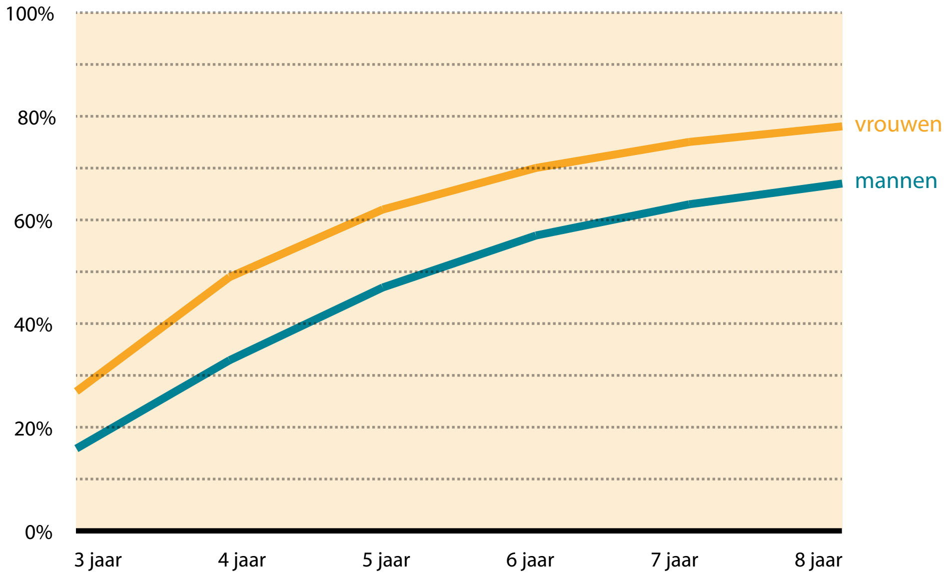
man vrouw

Als gekeken wordt naar het studiesucces in het wetenschappelijk onderwijs, blijken vrouwen hun achterstand van weleer te hebben omgezet in een voorsprong. Mannen studeren minder snel en ronden minder vaak met succes een universitaire studie af dan vrouwen. Na acht jaar heeft 78% van de vrouwen en 67% van de mannen die in 2003 begonnen aan de universiteit, de studie met succes afgerond (figuur 43). Het is daarbij niet zo dat mannen voor 'moeilijker' studies kiezen en daarom vaker afvallen, zoals wel wordt gezegd. In de sociale wetenschappen zijn de slagingspercentages voor vrouwen en mannen respectievelijk 76 en 67%; in natuurwetenschappen en informatica 82 respectievelijk 69%. De cijfers van het cohort 2003 laten zien dat op elke vijf afstuderende vrouwen, vier mannen afstuderen. Afgemeten aan de instroompercentages wordt dit verschil in de toekomst nog groter.

Figuur 43

Percentage afgestudeerden wo naar jaren studieduur, cohort 2003.

bron: CBS Statline, geraadpleegd op 16 september 2013



De verschillen in vakkenkeuze, in het voortgezet onderwijs al voorgesorteerd, worden in het wetenschappelijk onderwijs verder bestendigd. Bijna een op de drie jongens (29%) gaat op de universiteit bedrijfskunde studeren, tegenover 16% van de meisjes; 11% van de jongens kiest voor een technische studie, tegenover 2% van de meisjes. Regelmatig spreken deskundigen hun zorg uit over de tekorten in met name technische en andere bètaberoepen waartoe dit keuzepatroon op den duur zal leiden. Daarnaast zegt de beroepskeuze van studenten ook iets over de toekomstige verhoudingen op de arbeidsmarkt in bepaalde beroepen. Momenteel leggen ruim anderhalf keer zo veel vrouwen als mannen zich op academisch niveau toe op rechten en de gezondheidszorg; ruim tien keer zoveel vrouwen kiezen voor een lerarenopleiding, terwijl zes keer zo veel mannen als vrouwen informatica of techniek studeren.[63]

Horizontale seksesegregatie is zeker niet specifiek Nederlands, maar in de referentielanden zijn de verschillen in studiekeuze tussen mannen en vrouwen vaak minder groot. De OESO onderzocht de sekseverschillen in diplomering van het tertiair onderwijs (voor Nederland zijn dat het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs). In Nederland studeren minder vrouwen dan in welk van de referentielanden ook wiskunde, natuurkunde, techniek en ict.

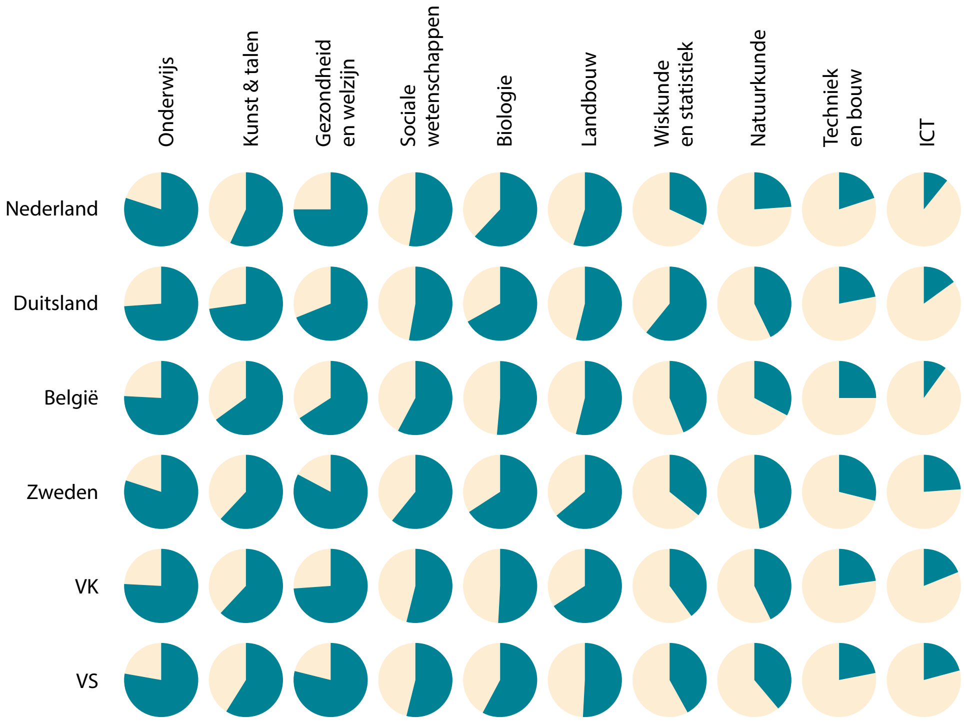
Hiervoor werd al geconstateerd dat zowel de aanmelding als het studiesucces van mannen percentueel achterblijft bij die van vrouwen. Bij ongewijzigde verhoudingen betekent dit dat er in bepaalde sectoren onherroepelijk (nog grotere) tekorten gaan ontstaan op de arbeidsmarkt.

63 Zie ook Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013d.

Figuur 44

Percentage van de kwalificaties hoger onderwijs toegekend aan vrouwen, per onderwijsgebied, 2010.

bron: Organisation of Economic Co-operation and Development, 2012a



4.6 Privaat bekostigd onderwijs

Al in de vorige *Stand van educatief Nederland* kwam naar voren dat het particulier onderwijs in Nederland sterk groeit.[64] Het gaat dan vooral om wat wel uitwijkonderwijs wordt genoemd: aanvullend of alternatief onderwijs in situaties waar het regulier onderwijs naar de mening van de ouders tekortschiet. In veruit de meeste gevallen gaat het hierbij alleen om extra ondersteuning: huiswerkbegeleiding voor leerlingen die moeite hebben met plannen, bijles in specifieke vakken of examentraining voor de centrale eindexamens. Daarnaast zijn er particuliere scholen, zoals het Luzac, die intensief begeleid onderwijs verzorgen op vmbo-t-, havo- en vwo-niveau.

Al deze vormen van onderwijs hebben met elkaar gemeen dat ze ouders extra geld kosten, naast of in plaats van de kosten voor het reguliere onderwijs. Deze kosten lopen sterk uiteen: van een paar tientjes per maand voor de student die een leerling bijles geeft, tot 20.000 euro per lesjaar vwo bij Luzac. Het laatstgenoemde bedrag is maar door heel weinig mensen op te brengen, waardoor de toegankelijkheid van dit soort onderwijs per definitie zeer beperkt is.

64 Onderwijsraad, 2009e.

Over de werkelijke omvang van het uitwijkonderwijs in Nederland is weinig bekend. In een studie uit 2009 werd geraamd dat in het basisonderwijs jaarlijks tussen de 4 miljoen en de 19 miljoen euro wordt uitgegeven aan privaat bekostigd onderwijs; voor het voortgezet onderwijs zou dit tussen de 57 en 69 miljoen euro liggen.[65] De grote spreiding in deze raming laat al zien dat deze gegevens weinig exact zijn. Dat komt onder andere door een groot grijs circuit; anders dan in het reguliere onderwijs kan iedereen zich in principe aanbieden om bijles of huiswerkbegeleiding te geven. Zo staan er in oktober 2013 alleen al op Marktplaats ruim 5.000 particulieren en instituten die bijlessen aanbieden. Dat het hier een groeimarkt betreft is duidelijk. Alleen al tussen 2005 en 2009 heeft het formele aanbod op dit terrein zich volgens genoemd onderzoek tenminste verviervoudigd.

De Onderwijsraad heeft voor deze publicatie een aantal instituten aangeschreven met de vraag hoeveel leerlingen zij de afgelopen jaren bijspijkerden. Zij melden een aanzienlijke groei.

- In 2008 telde de branchevereniging LVSI (Landelijke Vereniging van Studiebegeleidingsinstituten) 34 aangesloten instituten en gezamenlijk 60 locaties. Daar waren 2.780 leerlingen ingeschreven. Vier jaar later was dat toegenomen tot 51 instituten, met 116 locaties, en 4408 leerlingen – een groei van 64% in vier jaar.
- Ook een zeer sterk groeiende markt is die van de eindexamentrainingen. Lycos, een van de twee grote aanbieders op dit terrein, meldt de volgende studentenaantallen: 100 in 2005; circa 1.250 in 2009; en maar liefst 10.000 in 2012.
- Luzac is volgens het eigen jaarverslag landelijk gegroeid van ongeveer 275 leerlingen in 2006 naar 750 in 2010.

De conclusie kan zonder meer luiden dat uitwijkonderwijs de laatste jaren explosief groeit. De vraag is wat dit betekent. In elk geval blijkt het gewone voortgezet onderwijs lang niet altijd meer tegemoet te komen aan de behoeften van leerlingen en hun ouders. Onduidelijk is echter of dat komt doordat de behoeften verschoven zijn (extra eisen aan begeleiding; toch een niveau hoger willen halen; onvoldoende gelegenheid om te helpen bij het huiswerk; examenvrees) of doordat het reguliere onderwijs minder te bieden heeft.

In 2009 is onderzocht of ouders die gebruikmaken van uitwijkonderwijs vaker ontevreden zijn over de reguliere school.[66] Hoewel dit in het algemeen slechts beperkt het geval was, bleek er wel onvrede over de mogelijkheden van scholen om op specifieke problemen van kinderen in te springen. Dit laat duidelijk zien dat er een spanningsveld is tussen het aanbod van het publiek bekostigd onderwijs en de individuele vragen en behoeften van ouders en kinderen. Belangrijk is om deze ontwikkeling nauwlettend te volgen, omdat deze implicaties heeft voor de toegankelijkheid van het onderwijssysteem als geheel. Wanneer rijkere ouders aanvullend onderwijs kopen voor hun kinderen, terwijl minder welgestelden zich dit niet kunnen veroorloven, leidt dit tot risico van nog meer achterstand.

4.7 Conclusies criterium toegankelijkheid

In dit hoofdstuk is de toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs geanalyseerd. Bekeken is in hoeverre de sociaaleconomische situatie van ouders van invloed is op het opleidingsniveau van kinderen. Dit verband blijkt nog steeds duidelijk aanwezig. Een kind van hoogopgeleide ouders heeft ongeveer drie keer zo veel kans om zelf een hbo- of wo-opleiding af

65 Berdowski, Berger & Bal, 2010.

66 Idem.

te ronden als een kind van laagopgeleide ouders. Toch is dit verschil aanzienlijk kleiner dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, waar de kans voor kinderen van hoogopgeleide ouders vijf keer zo groot is. Potentieel kan de sterke groei van uitwijkonderwijs een nieuwe tweedeling teweeg brengen. Mensen met hoge inkomens kunnen immers letterlijk meer investeren in de kansen van hun kinderen. Hoewel het hier om relatief kleine aantallen gaat, verdient het aanbeveling de achtergrond van deze ontwikkeling nader te bekijken.

Het is aannemelijk dat het opleidingsniveau van de tweede en derde generatie etnische minderheden de komende jaren zal groeien. Zij zijn nu al vaak hoger opgeleid dan hun ouders. Net als bij de autochtone bevolking is het opleidingsniveau over de hele linie naar boven opgeschoven (minder vmbo-b; meer havo en vwo). Gemiddeld genomen halen ze echter nog niet het niveau van de autochtone bevolking, wat onder meer wordt weerspiegeld in een lagere instroom in het hoger onderwijs. Extra punt van zorg is daarbij dat een relatief groot aantal studenten uit etnische minderheden op hbo en universiteit afhaakt voor de eindstreep. Het lijkt dus dat de toegankelijkheid aan de poort steeds beter wordt, maar er in een later stadium een drempel ligt.

De vroegere onderwijsachterstand van vrouwen is voor een belangrijk deel ingehaald. Tegenwoordig ronden meer vrouwelijke dan mannelijke studenten hun studie in het hoger onderwijs met succes af. In historisch perspectief is deze omslag snel gegaan. In 1950 studeerde op elke tien mannen één vrouw af. In 1980 was deze verhouding 1:3. Inmiddels studeren voor elke vier mannen vijf vrouwen af. Wel kent Nederland in vergelijking met de referentielanden een sterke scheiding tussen ‘mannenvakken’ en ‘vrouwenvakken’. Al in groep 4 van de basisschool presteren meisjes minder in rekenen; in het voortgezet onderwijs wordt dit bestendigd in de profielkeuze en vervolgens in de studiekeuze in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs.

Leerlingen in Nederland bestempelen de sfeer en samenwerking in de klas over het algemeen als goed; zij voelen zich veilig op school. De segregatie in het voortgezet onderwijs naar sociaaleconomische en etnische achtergrond vraagt aandacht omdat dit de sociale cohesie bedreigt.

5 Sociale cohesie

Onderwijs draagt bij aan de samenhang tussen bevolkingsgroepen en maatschappelijke betrokkenheid. Of mensen bijvoorbeeld gaan stemmen, vrijwilligerswerk verrichten en hun leefomgeving op orde houden, hangt onder meer samen met hun opleidingsniveau, zo blijkt uit onderzoek.[67] Hoe hoger opgeleid, des te meer betrokken (zie ook paragraaf 2.1). Onderwijs kan ook expliciet als doel hebben de sociale cohesie te vergroten. Bijvoorbeeld door lessen in burgerschap te geven, of te werken aan een vreedzaam schoolklimaat.[68] Het is echter (nog) niet mogelijk verbanden te leggen tussen wat er binnen de school wordt gedaan en het gedrag van leerlingen buiten de school, of na de schoolperiode. Om die reden beperkt de raad zich in dit hoofdstuk tot de school.

De vraag in hoeverre verschillende groepen met elkaar (kunnen) samenleven in het onderwijs speelt op meerdere niveaus. Op microniveau, bijvoorbeeld in de klas. Voelen leerlingen zich veilig? Wordt er gepest? Op mesoniveau (de school) kan er sprake zijn van segregatie. De OESO noemt een aantal domeinen waarop segregatie zich kan voordoen: sociale segregatie (onderscheid naar sociaaleconomische achtergrond), academische segregatie (onderscheid naar prestatieniveau) en etnische segregatie ('witte' en 'zwarte' scholen).

5.1 De school als sociale omgeving

Sinds 2006 wordt de veiligheid in het onderwijs in opdracht van het ministerie van OCW gemonitord.[69] In het primair onderwijs is dit onderzoek in 2010 voor het eerst gedaan.

Meeste kinderen voelen zich veilig op school
Van de leerkrachten en het ondersteunend personeel in het basisonderwijs heeft in 2010 51% ervaring met verbaal geweld, 43% met licht lichamelijk geweld en 30% met sociaal geweld (zoals pesten). Bij (bovenbouw)leerlingen liggen deze percentages aanzienlijk hoger. Hierbij is ook gevraagd of ze slachtoffer, dader of getuige waren. Omgerekend is ongeveer 15% van de leerlingen wel eens slachtoffer van sociaal geweld geweest en 10% van grof lichamelijk geweld. Toch zegt 94% van de leerlingen zich veilig te voelen op school; 10% zegt behoefte te hebben aan vergroting van de veiligheid.

67 Zie onder meer Organisation of Economic Co-operation and Development, 2010a.
68 Zie bijvoorbeeld www.devreedzameschool.nl.
69 Mooij, De Wit & Fettelaar, 2011.

In het voortgezet onderwijs wordt de veiligheid al langer onderzocht en is een vergelijking door de jaren heen mogelijk. Over de hele linie wordt zowel door het personeel, als door leerlingen in 2010 iets meer geweld gerapporteerd dan vier jaar eerder. De toename is echter niet significant. Omgerekend zeiden in 2010 ongeveer zeven op de honderd vo-leerlingen ooit slachtoffer van licht lichamelijk geweld geweest te zijn, en vijf op de honderd van seksueel geweld. Ook in het voortgezet onderwijs voelen leerlingen zich echter over de hele linie veilig op school: 93%, net als in 2006.

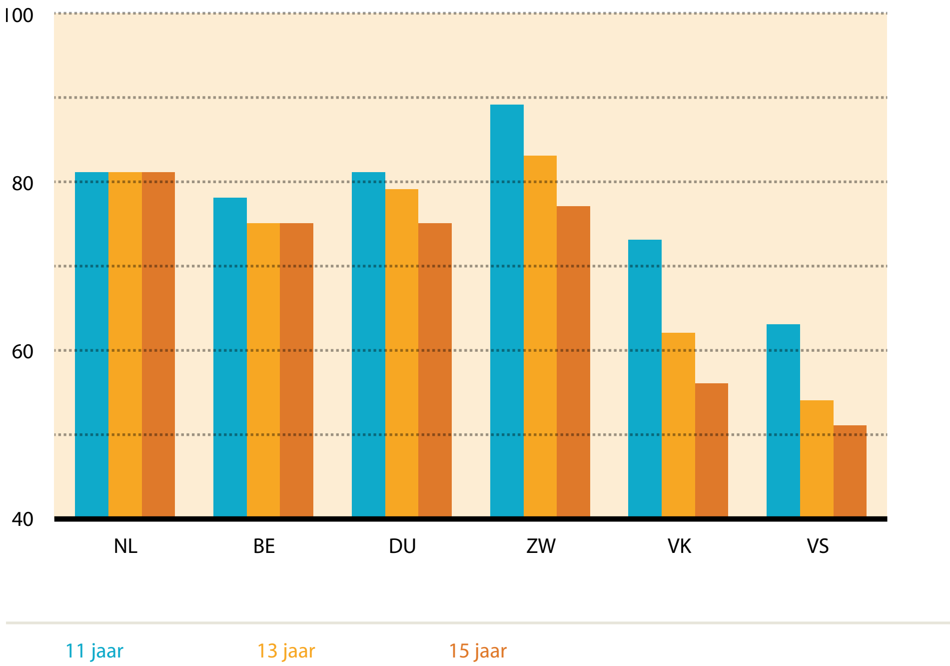
Sfeer in de klas in Nederland goed

De Wereldgezondheidsorganisatie coördineert sinds 1999 het grote internationale onderzoek 'Health behaviour in schoolaged children'.[70] Een van de vragen is of kinderen (van elf, dertien en vijftien jaar) hun klasgenoten als aardig en hulpvaardig ervaren. Dit blijkt in Nederland sterk het geval te zijn. Het zijn cijfers die door de jaren heen constant zijn. Het is opvallend dat met name in Engeland en de Verenigde Staten kinderen een aanzienlijk minder positief beeld hebben van hun klasgenoten (figuur 45).

Figuur 45

Kinderen die hun klasgenoten als aardig en hulpvaardig zien.

bron: Van Dorsselaer, De Looze, Vermeulen-Smit, De Roos, Verdurmen, e.a., 2010



In Nederland is een vergelijking gemaakt van sommige resultaten van dit onderzoek met die van acht jaar geleden.[71] Zowel op de basisschool als in het voortgezet onderwijs wordt de

70 Currie, Zanotti, Morgan, Currie, De Looze, e.a., 2012.

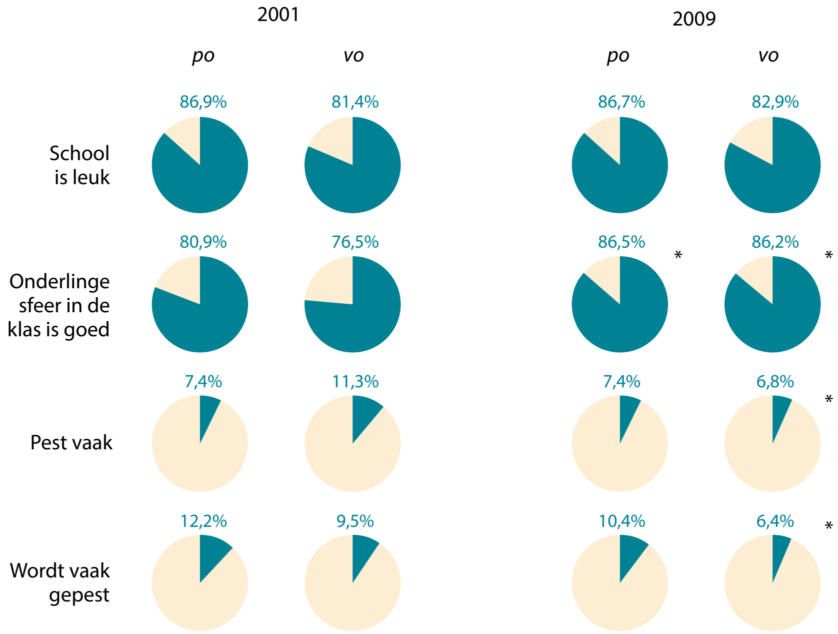
71 Van Dorsselaer, De Looze, Vermeulen-Smit, De Roos, Verdurmen, e.a., 2010.

onderlinge sfeer in de klas in 2009 vaker als goed bestempeld dan in 2001. In het voortgezet onderwijs wordt minder vaak gepest, aldus de leerlingen (figuur 46; significante verschillen zijn gemarkeerd).

Figuur 46

Trendgegevens 2001-2009 voor schoolbeleving, sfeer in de klas en pesten, po en vo, in procenten.

bron: : Van Dorsselaer, De Looze, Vermeulen-Smit, De Roos, Verdurmen, e.a., 2010



5.2 Integratie naar sociaaleconomische achtergrond en naar prestatieniveau

Veel gemengde vo-scholen, maar grote segregatie tussen 'arm' en 'rijk'.
De OESO heeft uitgebreide studies uitgevoerd naar de mate waarin verschillende onderwijssystemen sociale cohesie bevorderen, dat wil zeggen dat kinderen met verschillende achtergrond gezamenlijk naar school gaan.

Een onderdeel van deze analyse is segregatie naar sociaaleconomische achtergrond. Dit vergt enige uitleg. Voor deze analyse (zie figuur 47) zijn alle vijftienjarigen ingedeeld naar het inkomenskwartiel waarin hun ouders zich bevinden. Scholen zijn ingedeeld naar achtergesteld, gemengd en bevoorrecht ('disadvantaged', 'mixed' en 'advantaged)', afhankelijk van het gemiddelde inkomen van ouders ten opzichte van het landelijk gemiddelde inkomen.[72]

Als er relatief meer gemengde scholen zijn en kinderen van ouders met een laag inkomen vaker een gemengde of bevoorrechte school bezoeken, is de sociaaleconomische segregatie rela-

72 Organisation of Economic Co-operation and Development, 2012b.

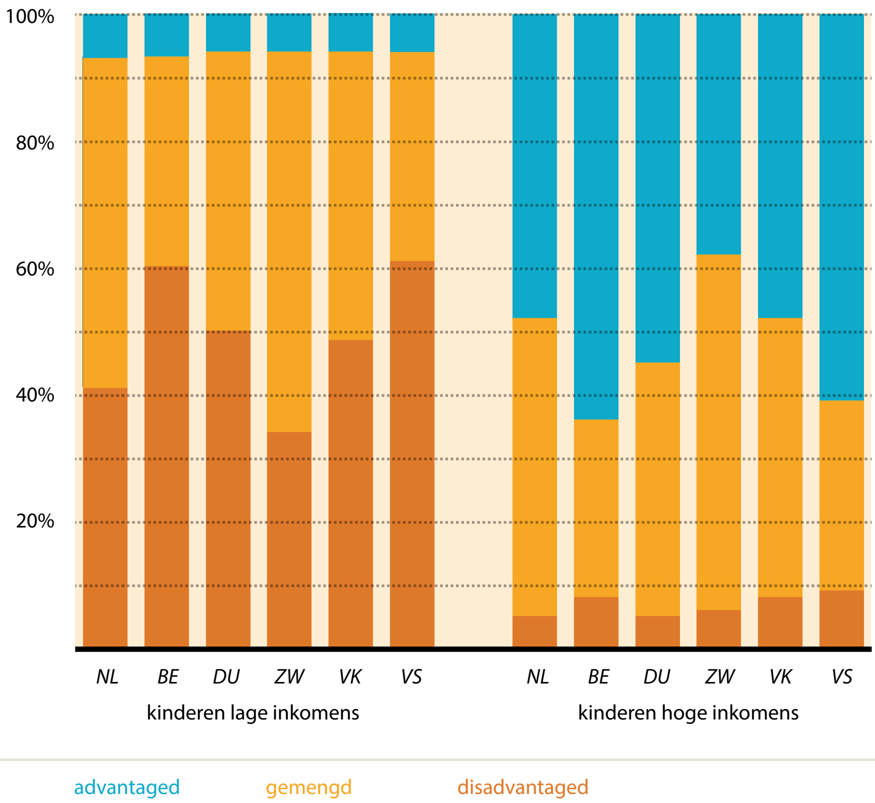
tief beperkt. Wanneer er relatief weinig gemengde scholen zijn, en weinig van deze kinderen gemengde of bevoorrechte scholen bezoeken, is de sociaaleconomische segregatie relatief hoog.

Nederland kent 55% gemengde scholen, België bijvoorbeeld maar 36%. Maar in Nederland is de kans dat kinderen van ouders met een laag inkomen een bevoorrechte school bezoeken klein (7%); de kans op het omgekeerde is zelfs nog kleiner (5%; zie figuur 47). Nederland kent met andere woorden een grote middengroep op gemengde scholen, maar de uitersten van het spectrum (de armste 25% en de rijkste 25%) gaan goeddeels afzonderlijk naar school. De integratie tussen sociaaleconomische groepen is in Nederland daardoor relatief laag. Dit is voor de desbetreffende leeftijdsgroep van negatieve invloed op de sociale cohesie.

Figuur 47

De kans op het bezoeken van een 'advantaged', 'disadvantaged' of sociaaleconomisch gemengde school, naar inkomensniveau van de ouders.

bron: Organisation of Economic Co-operation and Development, 2010d



Academische integratie

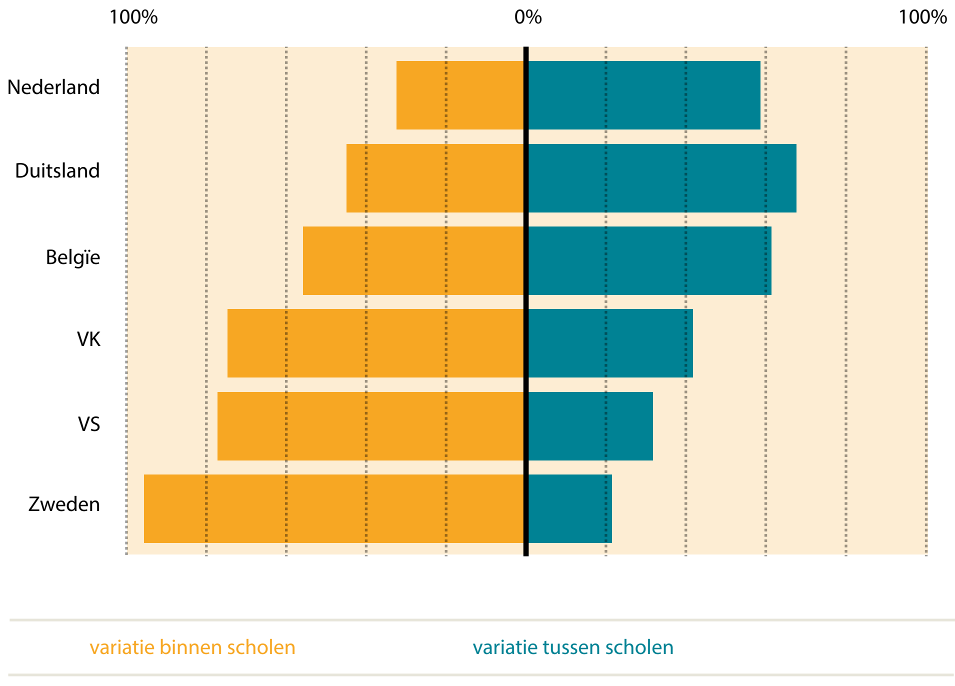
In paragraaf 4.3 is het sterke verband tussen schoolniveau en sociaaleconomische achtergrond besproken. De kans dat kinderen uit lagere sociaaleconomische milieus in het hoger onderwijs terechtkomen, is minder groot dan voor kinderen van ouders uit hogere sociaaleconomische milieus. Het feit dat kinderen in Nederland op relatief jonge leeftijd – aan het eind van de basis-

school – worden voorgesorteerd voor bepaalde soorten onderwijs, leidt ertoe dat de populatie in het voortgezet onderwijs ook gescheiden wordt naar achtergrond. In Zweden, Engeland en de Verenigde Staten vindt deze scheiding pas plaats op zestienjarige leeftijd. Dit leidt er toe dat vijftienjarigen, de leeftijd waarop het PISA-onderzoek plaatsvindt, in die landen nog gezamenlijk naar school gaan, terwijl ze in Nederland dan al verdeeld zijn over zeven schooltypen. Wanneer de OESO dan ook gaat kijken naar wat ze 'academische inclusie' of 'verticale inclusie' noemt, wijkt Nederland sterk af van het gemiddelde van de referentielanden.

Figuur 48

Het percentage van de variantie op de PISA-score lezen binnen scholen (academische integratie) en tussen scholen (academische uitsluiting).

bron: Organisation of Economic Co-operation and Development, 2010d



Voor deze indicator is gekeken in hoeverre de PISA-scores op lezen variëren tussen dan wel binnen scholen.[73] Zoals te verwachten valt, is het verschil tussen scholen in Nederland veel groter dan binnen scholen; immers de afdeling vmbo-bk (basiskader) wordt vergeleken met het vwo. Zweden, Engeland en in mindere mate de Verenigde Staten laten het omgekeerde beeld zien (figuur 48). Kinderen gaan daar, ongeacht hun leerprestaties, langer gezamenlijk naar school.

De indicator academische integratie illustreert dat cijfers altijd binnen hun context bekeken moeten worden. Want weliswaar zijn de prestatieverschillen tussen scholen in Nederland aanzienlijk groter dan de prestatieverschillen binnen scholen (een leerling van vijftien op vmbo-bk rekent minder goed dan een leerling van vijftien op het vwo), de verschillen in prestaties tussen alle vijftienjarigen zijn in Nederland minder groot dan in de meeste andere landen. Uit figuur 32 blijkt dat deze spreiding in Nederland relatief gering is. Dit betekent dat in vergelij-

73 Organisation of Economic Co-operation and Development, 2010c.

king tot de referentielanden de sociaaleconomische status in Nederland relatief minder effect heeft op de leerprestaties.

5.3 Integratie naar etniciteit

In Nederland is, net als in veel andere landen, sprake van 'witte' en 'zwarte' scholen wat verwijst naar de etnische achtergrond van de leerlingen. Wanneer een school relatief (veel) meer eerste of tweede generatie leerlingen met een niet-westerse achtergrond heeft, wordt deze een zwarte school genoemd. Dat heeft niet alleen invloed op de sociale cohesie, maar mogelijk ook op de ontwikkelingskansen van de kinderen op deze scholen.[74] Het opleidingsniveau van de ouders en de taal die thuis wordt gesproken, spelen daarbij een rol.[75] Er zijn echter geen exacte cijfers bekend over het aantal scholen waar segregatie een probleem is. Duidelijk is wel dat het vooral in grote steden speelt. Van alle niet-westerse migranten woont bijna 70% in het westen van het land en meer dan de helft in de vier grootste stadsgewesten.[76] In een onderzoek uit 2009 werd de segregatie naar etniciteit op scholen in de Verenigde Staten vergeleken met die op basisscholen in Nederland. De conclusie luidde dat de segregatie in Nederland minstens net zo sterk is als in de binnensteden in de Verenigde Staten.[77] De OESO analyseerde etnische integratie op dezelfde wijze als sociaaleconomische integratie binnen scholen. Bekeken is hoe eerste en tweede generatie migrantenkinderen verdeeld zijn over achtergestelde, gemengde en bevoorrechte scholen (figuur 49). Dit geeft geen positief beeld. Van de migrantenkinderen bezoekt 59% een 'disadvantaged' school, 11% een 'advantaged' school. In de referentielanden is dit respectievelijk 48 en 14%.

74 Dronkers, 2010; Veerman & Dronkers, 2013.

75 Organisation of Economic Co-operation and Development, 2012c.

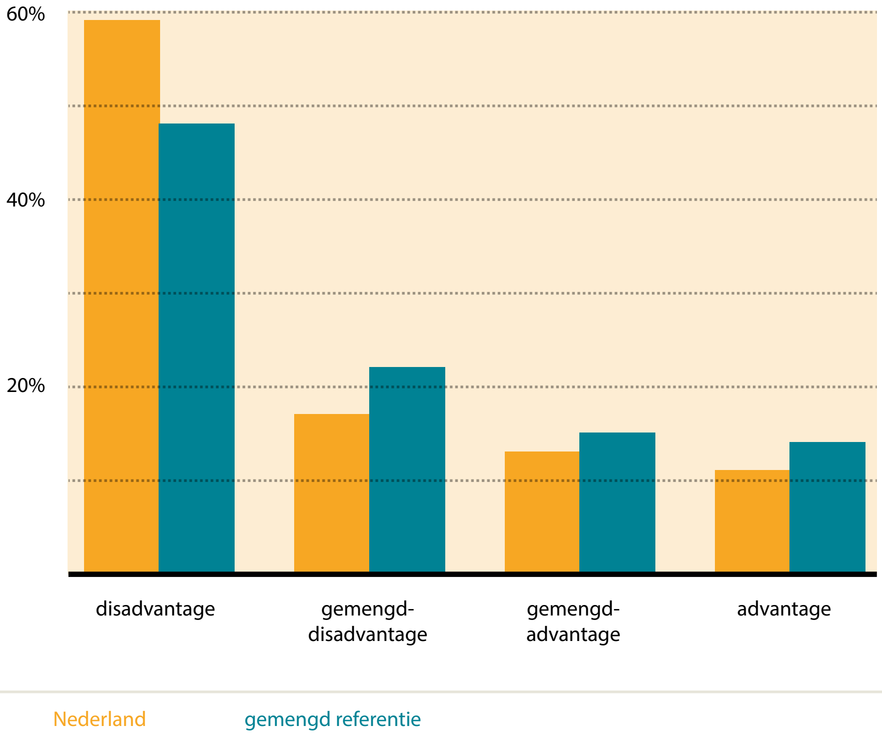
76 Gijsberts, Huijnk & Dagevos, 2012.

77 Ladd, Fiske & Ruijs, 2009.

Figuur 49

Percentage van migrantenkinderen naar 'advantaged' of 'disadvantaged' scholen.

bron: Organisation of Economic Co-operation and Development, 2010d



5.4 Conclusies criterium sociale cohesie

Binnen de schoolmuren is de sociale cohesie de afgelopen jaren verbeterd. Veel meer kinderen dan acht jaar eerder omschrijven in 2009 de sfeer in de klas als goed, en pesten is significant afgenomen. Meer dan 90% van zowel de scholieren als het personeel, ervaart de school als een veilige omgeving. Wanneer sociale cohesie echter op stelselniveau wordt bekeken, zoals de OESO doet, dan brengt Nederland het er minder goed af. Een groot aantal kinderen bezoekt scholen die als sociaaleconomisch gemengd te boek staan, maar kinderen van ouders met een laag inkomen gaan vrijwel nooit naar bevoorrechte scholen. Kinderen van ouders met een hoog inkomen komen hier wel voor het overgrote deel terecht. Dit onderscheid hangt voor een belangrijk deel samen met academische uitsluiting; inherent aan het Nederlandse schoolsysteem. Kinderen worden in Nederland op twaalfjarige leeftijd gescheiden naar prestatievermogen. Wanneer uitsluitend de PISA-resultaten als maatstaf worden genomen, blijkt dit op systeemniveau tot goede resultaten te leiden: de spreiding tussen hoge en lage prestaties is in Nederland minder groot dan in de referentielanden. Keerzijde is dat dit systeem in de praktijk ook tot sociale en etnische segregatie leidt. Relatief veel kinderen van ouders met lage inkomens en veel kinderen van migranten komen op achtergestelde scholen terecht in verhouding tot de referentielanden. Deze scheiding tussen groepen op middelbareschoolleeftijd is niet bevorderlijk voor de sociale cohesie in de samenleving.

De variëteit van het Nederlandse onderwijs is een groot goed. Een krimpende bevolking zet de keuzevrijheid in dunbevolkte gebieden onder druk. Ook populaire opleidingen kunnen door een numerus fixus de keuze voor een bepaalde opleiding beperken.

6 Keuzevrijheid

Keuzevrijheid gaat over de beschikbaarheid van onderwijs. In hoeverre kunnen ouders hun kinderen op de basisschool van hun eerste keuze plaatsen (paragraaf 6.1)? Hoe zit het met pedagogische en denominatieve richtingen (paragraaf 6.2)? Kunnen leerlingen naar de vo-school van hun voorkeur? En hoe zit het met vervolgopleidingen (paragraaf 6.3)?

6.1 Dichtheid en bereikbaarheid van scholen en opleidingen

De eerste maatstaf voor keuzevrijheid is het aantal scholen waaruit ouders of leerlingen kunnen kiezen. Over heel Nederland is het aantal scholen voor primair en voortgezet onderwijs de afgelopen jaren iets gedaald. Deze getallen zeggen echter weinig zonder gegevens over regionale spreiding: is een regio dicht- of dunbevolkt? Het CBS heeft daarom de regionale spreiding in kaart gebracht (gegevens 2010). Hieruit blijkt dat de keuzemogelijkheden voor vo-scholen in Zeeland en grote delen van het oosten van het land aanzienlijk kleiner zijn dan in de Randstad. Hetzelfde geldt in iets mindere mate voor po-scholen. In bepaalde regio's zijn de afgelopen tien jaar 25% minder kinderen geboren. Mede hierdoor zien steeds meer scholen zich gedwongen tot sluiting, omdat er eenvoudigweg niet voldoende leerlingen meer zijn.

Tabel 1

Aantal onderwijsinstellingen in Nederland.

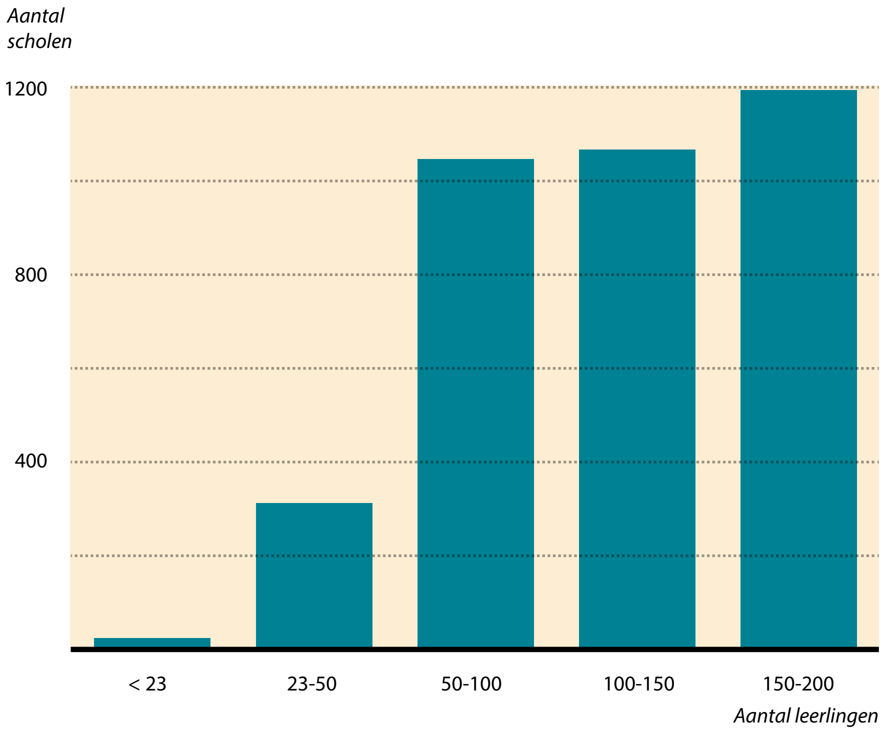
bron: OCW, Kerncijfers

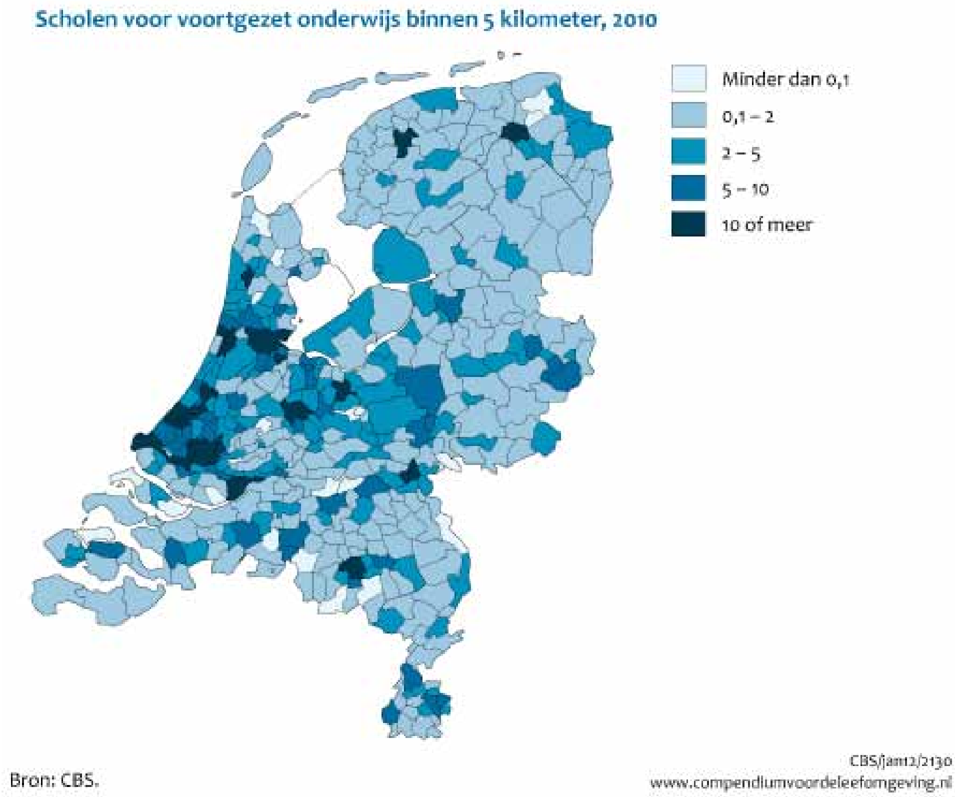
	2003	2008	2012
Po	7.666	7.528	7.360
Vo	667	647	645
Bve	60	61	57
Hbo	49	37	35
Wo	12	12	12

Figuur 50

Leerlingenaantallen kleine po-scholen.

bron: Onderwijsraad, 2013a





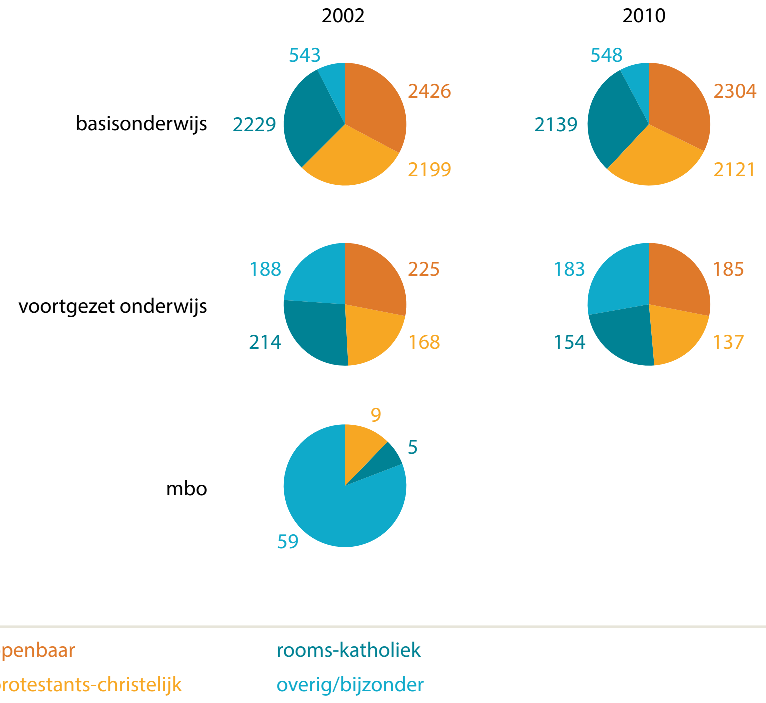
6.2 Denominatie en pedagogische richting

Van oudsher is denominatie in Nederland een belangrijk onderscheidend criterium tussen scholen. Hoewel de ontkerkelijking steeds verder doorzet, is dit niet terug te zien in het aantal scholen op levensbeschouwelijke grondslag. Het aantal bijzondere scholen is weliswaar gedaald, maar percentueel precies in verhouding met de daling van het totaal aantal scholen per sector. Hetzelfde geldt voor de leerlingen die scholen op bijzondere grondslag bezoeken. Percentueel gezien zijn dat er in 2010 net zo veel als in 2002: 69% van de basisschoolleerlingen en 74% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs. Of deze leerlingen daadwerkelijk hun schoolkeuze baseren op grond van de denominatie of andere motieven hebben, is uit deze cijfers niet te herleiden.

Figuur 51

Aantal instellingen op levensbeschouwelijke grondslag.

bron: CBS Statline, geraadpleegd op 16 september 2013



Een ander element van keuzevrijheid is de pedagogische richting die basisscholen en sommige vo-scholen aanhangen. Ook hierin kent Nederland van oudsher een behoorlijke verscheidenheid. Van de vier erkende richtingen is in tabel 2 het aantal locaties opgenomen. Overigens kunnen scholen tegelijk een denominatie en een pedagogische richting aanhangen, bijvoorbeeld katholiek montessorionderwijs. Bij alle richtingen is de regionale spreiding redelijk tot goed, zij het dat er in de Randstad ook wat dit betreft meer keuze is.

Tabel 2

Aantal locaties van scholen met specifieke pedagogische richting.

bron: websites van resp. verenigingen

	Po	Vo
Dalton	174	20
Montessori	377	24
Jenaplan	214	4
Vrije school	74	14

6.3 Numerus fixus in het hoger onderwijs: beperking van keuze?

Keuzevrijheid in het hoger onderwijs heeft betrekking op studierichting. Elk jaar zijn er studies die meer aanmeldingen krijgen dan ze studenten kunnen plaatsen. Tabel 3 biedt een overzicht voor het studiejaar 2012-2013.

Tabel 3

Studies met landelijk meer aanmeldingen dan plaatsten 2013-2014.

bron: DUO

	Studie	Niet geplaatst
Wo	Diergeneeskunde	501
	Geneeskunde	6.399
	Psychologie	1.489
	Tandheelkunde	1.176
	International business	1.239
	Overige studies	1.760
Hbo	Fysiotherapie	2.103
	Toegepaste psychologie	1.071
	Medische hulpverlening	346
	Mondzorgkunde	833
	Overige studies	2.299

In dit overzicht zijn de decentrale selecties buiten beschouwing gelaten – het gaat alleen om centrale loting. Minimaal 19.000 gegadigden in het hoger onderwijs zijn in 2012 dus niet terechtgekomen in de studie van hun eerste keuze. Deze beperking van de keuzevrijheid is van een andere orde dan wanneer het gaat om levensbeschouwing of pedagogische richting. Naast de beperkte capaciteit van opleidingsinstituten is numerus fixus een arbeidsmarktinstrument.

6.4 Conclusies criterium keuzevrijheid

In dit hoofdstuk is een aantal factoren gepresenteerd die van invloed zijn op de keuzevrijheid in het onderwijs: het aantal onderwijsinstellingen, de regionale spreiding ervan, de pedagogische richting en studies met numerus fixus. Deze cijfers geven met elkaar slechts een zeer beperkt beeld van de keuzevrijheid in het Nederlandse onderwijs. Immers: vooral binnen het primair onderwijs en in iets mindere mate het voortgezet onderwijs is de locatie van groot belang. In dunbevolkte regio's is het simpelweg niet mogelijk om de keuzevrijheid optimaal te garanderen; dat gaat ten koste van de doelmatigheid en de kwaliteit van het onderwijs.

Anderzijds is het vaak zo dat bepaalde scholen in stedelijke gebieden zo populair zijn, dat ze de aanloop bij lange na niet aankunnen. Zo hanteren grote gemeenten aanmeldingsprocedures voor het basisonderwijs en wordt er geloot voor middelbare scholen, waarbij met name de categorale gymnasia bijzonder populair zijn. Er zijn geen gegevens beschikbaar over het aantal scholen waarvoor meer gegadigden zijn dan ze kunnen plaatsen. Wel is het een publiek geheim dat de populariteit van scholen mede samenhangt met de leerlingenpopulatie: witte scholen zijn meer in trek dan zwarte. Daarmee raakt het criterium keuzevrijheid direct aan vraagstukken rond sociale cohesie.

Deel C

Dimensies

Onderwijs bereidt jongeren voor op hun functioneren in de samenleving. Omdat die samenleving snel verandert, is ook het onderwijs altijd in beweging . In dit deel C geeft de raad een overzicht van de beleidsontwikkelingen in de afgelopen jaren. Welke richtingen sloeg het beleid in? Welke spanningen traden daarbij op?

1 Inleiding

Beleidsontwikkelingen zijn niet eenduidig. Voornemens en maatregelen op het ene terrein kunnen in lijn zijn met die op een ander terrein, maar er kan ook frictie ontstaan. Feitelijk gaat het voortdurend om het zoeken naar de balans tussen mogelijke antwoorden op vragen. Evenals in 2005 en 2009 vraagt de raad zich in deze *Stand van educatief Nederland* af welke beleidsontwikkelingen zich in de afgelopen jaren voordeden op de volgende strategische dimensies.

- *Functies van onderwijs: kwalificeren en socialiseren*. Helpt het beleid scholen deze twee hoofdfuncties van het onderwijs evenwichtig vorm te geven, of zijn prioriteiten nodig?
- *Onderwijsinhoud: uniformiteit en differentiatie*. Is gezorgd voor een goed onderwijsaanbod voor alle leerlingen (uniforme basis, bijvoorbeeld voor taal en rekenen) en tegelijkertijd voor voldoende maatwerk (differentiatie) in het curriculum?
- *Aansturing: regulering en autonomie*. Is gezorgd voor een goed evenwicht tussen centrale overheidssturing enerzijds en autonomie van onderwijsinstellingen anderzijds?
- *Middelen: publiek en privaat*. Wat wordt met publieke middelen gefinancierd en wat met private, en wat zijn de gevolgen daarvan?

Raadpleging onderwijsveld als basis voor beschrijvingen

Om een goed beeld te kunnen geven van de beleidsafwegingen en hoe ze zich verhouden tot deze vier dimensies, heeft de raad deskundigen en mensen uit de praktijk gevraagd naar hun visie. Dit gebeurde in twee stappen. Eerst werd een verkennende vraag uitgezet bij vertegenwoordigers van sectororganisaties, belangenorganisaties, adviesraden en wetenschappers: wat beschouwt u als de belangrijke ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijs in de afgelopen vier jaar? Op basis van deze inventarisatie heeft TNS-Nipo een vragenlijst verspreid onder docenten, ouders, schoolleiders en bestuurders. Met de enquête werd onderzocht of de respondenten deze ontwikkelingen herkenden en of zij deze positief dan wel negatief beoordeelden. De resultaten geven geen representatief beeld van de situatie. Het gaat veeleer om een 'vinger aan de pols' van het onderwijsveld. [1]

1 Plantinga & Mager, 2012. De lijst is ingevuld door:
- docenten: 123 (po), 115 (vo), 89 (mbo) en 98 (ho);
- directieleden en bestuurders: 152 (po), 101 (vo), 37 (mbo) en 33 (ho);
- ouders: 96 (po), 107 (vo); en
- studenten: 78 (mbo) en 86 (ho).

Meest genoemde beleidsontwikkelingen in de enquête:

- minder financiële armslag;
- veel aandacht voor kwaliteitsbevordering;
- invoering risicogericht toezicht Inspectie;
- kennisintensivering van het onderwijs;
- onderwijs op maat door passend onderwijs;
- steeds vroegere selectie;
- kwaliteit onder druk door minder financiële armslag;
- groeiende aandacht voor centrale toetsen;
- veel nieuwe regels naar aanleiding van incidenten;
- kwaliteitsbevordering met name gericht op basisvaardigheden; en
- toenemende aandacht voor meetbare onderwijsopbrengsten.

In deze bespreking van het Nederlandse beleid put de raad uit beleidsstukken, eigen adviezen en de veldraadpleging. Voor zover mogelijk wordt een sectoroverstijgende benadering gehanteerd. In gevallen waarbij onderwerpen bij meerdere dimensies aan bod zouden kunnen komen (bijvoorbeeld de referentieniveaus die onder zowel kwalificatie als uniformiteit en regulering passen), is een keuze gemaakt voor een van de dimensies.

Welke beleidsmaatregelen zijn genomen ten behoeve van de kwalificerende functie van het onderwijs – en welke ten behoeve van de socialiserende? Dit hoofdstuk geeft een beschrijving. De kwalificerende functie was duidelijk favoriet.

2 Functies van onderwijs: kwalificatie en socialisatie

Onderwijs heeft een kwalificerende en een socialiserende functie. Kwalificeren betekent: kinderen en jongeren toerusten voor volgende stappen in hun leven – vervolgonderwijs of de beroepspraktijk. Socialiseren betekent: ze helpen zich te ontwikkelingen tot volwaardige leden van de samenleving. De doelen die het onderwijs nastreeft, zijn verbonden aan deze functies, maar vallen er niet mee samen. Aan iedere doelstelling in het onderwijs ligt impliciet of expliciet een afweging over kwalificatie en socialisatie ten grondslag. Kwalificatie en socialisatie sluiten elkaar zeker niet uit; het is veel meer zoeken naar de optimale verhouding tussen beide in een continu proces. Dit hoofdstuk beschrijft hoe diverse doelen van het onderwijsbeleid in de afgelopen jaren zich verhouden tot kwalificatie en socialisatie.

In de door de raad gehouden veldraadpleging wordt een aantal ontwikkelingen breed herkend. De nadruk in het onderwijsbeleid ligt de laatste jaren sterk op kwaliteitsbevordering en kennisintensivering. Men vindt dit veelal positief. Hetzelfde geldt voor de aandacht voor onderwijsopbrengsten. Het accent dat daarbinnen wordt gelegd op de basisvakken taal en rekenen nemen vrijwel alle betrokkenen waar, maar ervaren zij als eenzijdig.

Adviezen van de Onderwijsraad gerelateerd aan deze dimensie
De raad heeft in de afgelopen periode steeds gepleit voor een evenwichtige benadering van de beide functies van onderwijs. Voor beide heeft hij adviezen uitgebracht. De kwalificerende taak van het onderwijs komt bijvoorbeeld aan bod in het advies *Examens in het vmbo* (2009). Daarin wordt gepleit voor een borging van het rekenniveau door invoering van een rekentoets in de onderbouw, en voor aanscherping van de eindexamennormen voor de basisvakken. *Kaders voor referentieniveaus* (2009) dringt aan op het gebruik van diagnostische toetsen. In het advies *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs* (2011) benadrukt de raad dat er ruimte is voor het verhogen van het kennisniveau van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs. Beter opgeleide docenten en het in kaart brengen van leervorderingen voor de basisvakken moeten daarbij helpen. In *Een diploma van waarde* (2010) doet de raad aanbevelingen om de waarde van diploma's in de maatschappij te borgen; onder meer door een heldere rol van examencommissies.

De socialiserende functie van het onderwijs komt onder meer aan bod in het advies *Een onderwijsprogramma met maatschappelijke voorhoede* (2010), waarin de raad adviseert maatschappelijke voorhoedes en onderwijsveld met elkaar in contact te brengen en lokale samenwerking te stimuleren. *Onderwijs vormt* (2011) gaat in op de rol van de leraar bij de brede sociale en culturele vorming die deel uit moeten maken van het onderwijs. In 2012 bracht de raad adviezen uit over cultuureducatie (*Cultuureducatie: leren, creëren, inspireren!*) en burgerschap (*Verder met burgerschap in het onderwijs*). Daarbij gaf de raad steeds weer aan dat aandacht voor de socialiserende kant van onderwijs niet ten koste hoeft te gaan van de kwalificerende kant. De raad pleitte ervoor deze taak niet vorm te geven in aparte vakken of projecten, maar in het onderwijs te integreren.[2]

2.1 Minder leerlingen naar beroepsgerichte opleidingen

De laatste jaren lag het accent op het algemeen vormend onderwijs. In het voortgezet onderwijs gaan steeds meer leerlingen naar havo en vwo (zie deel B, paragraaf 2.2). In de beroepsopleidingen spelen de algemeen vormende vakken, dat wil zeggen de niet-beroepsgerichte vakken, een steeds grotere rol, getuige de verplichte centrale examens voor taal en rekenen.

Opwaartse druk naar havo en vwo

Door het hele stelsel is de afgelopen vijftien jaar een trend te zien naar hogere onderwijsvormen, zo blijkt ook uit de cijfers in deel B. Leerlingen in het basisonderwijs krijgen hogere schooladviezen, hoewel de Cito-scores de afgelopen jaren niet significant zijn verbeterd.[3] Ook is er in de afgelopen periode sprake geweest van een toegenomen doorstroom van vmbo-t (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs, theoretische leerweg) naar havo, van middelbaar naar hoger beroepsonderwijs en van hoger beroepsonderwijs naar wetenschappelijk onderwijs.

Dreigende tekorten in beroepskolom

Mede onder invloed van deze opwaartse trend is het aantal leerlingen in de praktisch gerichte leerwegen van het vmbo gedaald. Uit onderzoek blijkt ook dat de leerlingenpopulatie in de basisberoepsgerichte leerweg verandert. Toegenomen is het aandeel allochtone leerlingen, leerlingen met een lwoo-indicatie (leerwegondersteunend onderwijs), leerlingen die niet in een brug- of combiklas zijn gestart en leerlingen die niet voor de sector techniek hebben gekozen.[4] Onder meer werkgevers in de technieksector hebben in 2011 alarm geslagen vanwege deze ontwikkeling. Zij vrezen een gebrek aan goede vaklieden door de mogelijke sluiting van opleidingen bij gebrek aan leerlingen.

Op diverse manieren is daarom de afgelopen tijd geprobeerd het imago van het beroepsonderwijs te verbeteren. Er zijn campagnes gevoerd om het belang van goede beroepskrachten te benadrukken. Er zijn vakcolleges opgezet met een (nog) sterkere beroepsoriëntatie dan de reguliere opleidingen. In 2012 gaf de minister aan dat de keuze voor beroepsonderwijs of algemeen vormend onderwijs meer gelijkwaardig zou moeten zijn.[5] Dit is een trendbreuk, omdat in de afgelopen tien jaar het beleid heeft ingezet op 'de helft van de bevolking hoger opgeleid'.

2 Zie Onderwijsraad, 2009a; Onderwijsraad, 2009b; Onderwijsraad, 2010b; Onderwijsraad, 2010c; Onderwijsraad, 2011d; Onderwijsraad, 2011g; Onderwijsraad, 2012.

3 Kuhry, De Kam, Van der Torre, Van Tulder, Eggink, e.a., 2011c.

4 Kohnstamm Instituut, 2013.

5 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012c.

Centrale eisen voor algemeen vormende vakken op alle niveaus
Er is dus opwaartse druk binnen het stelsel. Daarnaast spelen de algemeen vormende vakken (de niet-beroepsgerichte vakken) een steeds grotere rol in alle sectoren en op alle niveaus. Op het mbo worden sinds 2010 geleidelijk referentieniveaus voor Nederlands en rekenen ingevoerd. Dit leidt ertoe dat mbo 4-studenten met ingang van het studiejaar 2013-2014 een centraal ontwikkeld examen taal en rekenen moeten afleggen. De leerlingen op niveau 2 en 3 gaan dit een jaar later doen, in 2014-2015. Zij moeten ten minste referentieniveau 2F halen; dit wordt gezien als het minimale niveau om maatschappelijk te kunnen functioneren (zie ook paragraaf 3.3).[6] De referentieniveaus taal en rekenen zijn in principe met de inwerkingtreding van de wet ook van kracht in het hoger beroepsonderwijs. Daar worden – met uitzondering van de pabo – taal en rekenen niet actief getoetst.

Ook de doelstellingen voor volwasseneneducatie zijn verlegd. De gemeentelijke educatiemiddelen die na bezuinigingen overblijven, kunnen alleen nog worden ingezet voor Nederlandse taal, rekenen en nt2 (Nederlands als tweede taal). Voorheen waren de middelen beschikbaar voor vavo (voortgezet algemeen onderwijs voor volwassenen), nt2, breed maatschappelijk functioneren en sociale redzaamheid. De referentieniveaus voor taal en rekenen gelden ook in de volwasseneneducatie.

2.2 Veel aandacht voor kwaliteitsbevordering in het funderend onderwijs

De afgelopen jaren is er in het onderwijsbeleid groeiende aandacht geweest voor kwaliteitsbevordering. Onderwerpen als doorlopende leerlijnen, opbrengstgericht werken en de kwaliteit van leraren stonden volop in de schijnwerpers.

Het kabinet-Rutte I legde in de actieplannen voor de verschillende onderwijssectoren het accent op het verbeteren van leerprestaties van leerlingen en studenten, excellentie en een ambitieuze leercultuur, opbrengstgericht werken, waardering van vakmanschap, en op de kwaliteit van zowel het middelbaar beroepsonderwijs als het hoger onderwijs.[7] Ook de kwaliteit en professionaliteit van de leraar en de schoolleider speelden in de plannen een belangrijke rol (zie deel A, paragraaf 1.1). Parallel aan deze beleidsvoornemens deed zich de ontwikkeling voor dat toets- en examenresultaten van scholen breed verspreid worden, bijvoorbeeld via de media.

Opbrengstgericht werken als sleutel voor kwaliteitsbevordering
In het beleid is opbrengstgericht werken een sleutelbegrip geworden om kwaliteitsverbetering te bereiken. Uit onderzoek van de Inspectie blijkt dat leerresultaten hoger zijn op scholen die toetsgegevens systematisch analyseren en gebruiken.[8] Er is bijvoorbeeld een verband tussen de mate van opbrengstgericht werken en de gemiddelde score op de eindtoets basisonderwijs.[9]

6 Stichting Leerplanontwikkeling, z.j.

7 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011b; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011c; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011e; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011f.

8 Inspectie van het Onderwijs, 2010b, p.48.

9 Inspectie van het Onderwijs, 2012b.

In het actieplan Basis voor presteren uit 2011 heeft de minister het volgende doel gesteld. In 2015 moet 60% van de scholen in het primair onderwijs een ‘voldoende’ scoren op alle indicatoren van opbrengstgericht werken. In 2018 moet dit 90% zijn.[10] In 2012 was het nog 48%.[11]

Ook in de voor- en vroegschoolse educatie begint opbrengstgericht werken een thema te worden. Belemmerend hierbij is het ontbreken van doelstellingen voor deze vorm van onderwijs (bij gemeenten), zo concludeerde de Inspectie in haar onderwijsverslag over 2012.[12] Dit is een jaar later nauwelijks verbeterd.[13]

Leerling- en onderwijsvolgsysteem als hulpmiddel
Een belangrijk hulpmiddel voor opbrengstgericht werken is het leerling- en onderwijsvolgsysteem. Een wetsvoorstel dat het gebruik ervan verplicht in het primair onderwijs is op 9 april 2013 aangenomen in de Tweede Kamer. Het ligt ter vaststelling in de Eerste Kamer. De invoering van een verplicht gebruik van een dergelijk systeem in de onderbouw van het voortgezet onderwijs is beoogd per 1 augustus 2014. Een jaar later zal deze wettelijke verplichting ook voor het speciaal (basis)onderwijs gelden.

2.3 Meer leeropbrengsten, minder maatschappelijke oriëntatie

De aandacht voor kwaliteit vertaalde zich in het funderend onderwijs naar (veel) meer aandacht voor meetbare onderwijsdoelen. Als belangrijke doelstellingen werden in 2011 genoemd de verhoging van de landelijk gemiddelde score op de Cito-eindtoets voor het basisonderwijs, en verhoging van de PISA-resultaten (Programme for International Student Assessment) voor het voortgezet onderwijs (zie ook deel A, paragraaf 2.2).[14] De aandacht voor dergelijke meetbare resultaten leidt tot beleid waarin toetsing relatief veel aandacht krijgt. Het wetsvoorstel gericht op een verplichte centrale eindtoets voor taal en rekenen voor alle leerlingen van basisscholen is in het voorjaar van 2013 aangenomen door de Tweede Kamer. Het streven is deze eindtoets in 2015 voor de eerste keer af te nemen. De staatssecretaris diende voor het voortgezet onderwijs een wetsvoorstel in dat de invoering van een (centrale) tussentoets in het derde leerjaar regelt. Ook hierbij richt de aandacht zich op taal en rekenen, gekoppeld aan referentieniveaus die omschrijven wat leerlingen op een zeker moment in hun leerloopbaan moeten kunnen.

Nadruk op meetbare opbrengsten verdringt initiatieven zoals de maatschappelijke stage
De grote nadruk op toetsing van de doorstroomrelevante vakken (Nederlands, rekenen/wiskunde en Engels) leidt vrijwel automatisch tot minder aandacht voor de bredere opdracht van de school (bijvoorbeeld: geschiedenis, aardrijkskunde, Frans, burgerschap). Zo wordt in het wetsvoorstel voor de eindtoets primair onderwijs nog wel geregeld dat een toets voor wereldoriëntatie (geschiedenis, aardrijkskunde en natuur/biologie) kan worden afgenomen, maar deze is niet verplicht. Het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van andere vakken wordt aan scholen zelf gelaten. Illustratief is de verschuiving van het belang dat wordt gehecht aan de maatschappelijke stage. In 2011 benadrukte de minister nog dat maatschappelijke vorming

10 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011e.
11 Inspectie van het Onderwijs, 2013a.
12 Inspectie van het Onderwijs, 2012b.
13 Inspectie van het Onderwijs, 2013a.
14 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011a.

en leerprestaties niet tegenover elkaar staan, onder verwijzing naar deze (verplichte) stage.[15] Inmiddels wordt ook het initiatief hiertoe aan scholen zelf gelaten (zie kader).

Maatschappelijke stage: verschuivende prioriteiten?
Het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV (2007) stelt een maatschappelijke stage van 30 uur verplicht voor leerlingen in praktijkonderwijs, vmbo, havo en vwo. Na pilots in het schooljaar 2008-2009 zijn de proeven in het jaar daarop uitgebreid en is de maatschappelijke stage in het schooljaar 2011-2012 verplicht ingevoerd.

Uit een evaluatie van Regioplan in 2011 blijkt dat gemeenten en andere stagebiedende organisaties positief zijn over de maatschappelijke stage.[16] Veel betrokkenen menen dat leerlingen uit het voortgezet onderwijs met de maatschappelijke stage een belangrijke ervaring opdoen. Ruim driekwart van de organisaties is positief of overwegend positief over de inzet van de leerlingen. Ongeveer een vijfde van de responderende organisaties werkt op dit moment niet met maatschappelijke stagiairs en verwacht dat ook in de toekomst niet te gaan doen. De belangrijkste redenen zijn onvoldoende mogelijkheden voor begeleiding van de leerlingen en onvoldoende geschikte taken om door hen te laten uitvoeren.

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II wordt de verplichte maatschappelijke stage bij wijze van bezuinigingsmaatregel weer afgeschaft. Scholen mogen er desgewenst wel mee doorgaan.

Aandacht voor een veilige schoolomgeving
De school is niet voor alle leerlingen een veilige omgeving. Sinds 2006 wordt in opdracht van het ministerie van Onderwijs gemonitord hoe het is gesteld met de veiligheid in het onderwijs. In het primair onderwijs is dit in 2010 voor het eerst gedaan (zie deel B, paragraaf 5.1). In 2012 vormden twee zelfdodingen, (waarschijnlijk) veroorzaakt door pestgedrag, de aanleiding voor de staatssecretaris en de kinderombudsman om een landelijk plan van aanpak tegen pesten te presenteren. Onderdeel hiervan vormt een wetsvoorstel waarin scholen verplicht worden een pestprotocol te hebben en pesten tegen te gaan met methoden die bewezen effectief zijn, en de veiligheid van leerlingen te monitoren. Het voornemen is dat de Inspectie hierop gaat toezien.[17]

Weinig prioriteit voor cultuureducatie en burgerschap
In 2012 constateerde de Onderwijsraad samen met de Raad voor Cultuur dat het onderwijs in kunst en cultuur steeds meer is weggehaald bij scholen. De deskundigheid is verschoven van scholen en leraren naar het culturele veld.[18] Leraren en schooldirecteuren hechten veelal wel belang aan cultuureducatie en zijn in enigerlei mate bewust bezig dit vorm te geven, maar het leergebied krijgt weinig prioriteit bij de verbetering van het onderwijs.[19] Gebrek aan tijd en geld zien leraren en schooldirecteuren het vaakst als een belemmering om het onderwijs in kunst en cultuur te verbeteren. Een derde van de ondervraagde scholen geeft aan weinig prioriteit te geven aan cultuureducatie. In de beleidsreactie kondigde de minister aan het advies over cultuureducatie als uitgangspunt te nemen voor het ontwikkelen van diverse activiteiten, waaronder het opzetten van een leerlijn cultuureducatie, het testen van beoordelingsinstrumenten door pilots en het ontwikkelen van nascholingsmogelijkheden.[20]

15 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011d.
16 Mevissen, Stouten, Van Cooten, Van der Wel & Visee, 2011.
17 Rijksoverheid, 2013.
18 Onderwijsraad & Raad voor Cultuur, 2012.
19 Plantinga & Mager, 2012.
20 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012a.

In deel B is al aangegeven dat de aandacht voor burgerschapsonderwijs in Nederland, ook in vergelijking met landen om ons heen, te wensen overlaat. Zowel de Inspectie als de Onderwijsraad heeft hier in de afgelopen jaren aandacht voor gevraagd. De huidige open doelbepaling burgerschap heeft (nog) niet geleid tot een heldere visie en een planmatige, opbrengstgerichte aanpak van het burgerschapsonderwijs.[21] Er zijn, aldus de Inspectie, weinig scholen met een "geëxpliciteerd curriculum, met concrete doelen en een daarop afgestemd aanbod".[22] Op het door de vorige minister aan de Onderwijsraad gevraagde advies over dit onderwerp is nog geen beleidsreactie gekomen.

2.4 Aandacht voor kwalificatiestructuren in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs

Middelbaar beroepsonderwijs: kennis meer centraal

In het middelbaar beroepsonderwijs is lang gesproken over en geëxperimenteerd met de invoering van een competentiegerichte kwalificatiestructuur. In deze kwalificatiestructuur moesten studenten om een diploma te halen competenties verwerven: vaardigheden gecombineerd met kennis en houding. Na veel discussie is in 2011 het wetsvoorstel over de invoering van de beroepsgerichte kwalificatiestructuur aangenomen. Via een nota van wijziging is de titel van het wetsvoorstel veranderd van 'competentiegerichte kwalificatiestructuur' in 'beroepsgerichte kwalificatiestructuur'. De Tweede Kamer was van mening dat er bij de uitleg en beleving van het begrip 'competentie' te veel nadruk lag op houdingsaspecten ten koste van kennis en vaardigheden. Naast de kwalificatiestructuur op zich is er ook veel aandacht geweest voor de waarde van de diploma's in het mbo. De MBO Raad is in dit kader in samenspraak met het ministerie het project Focus op standaarden in examinering gestart (zie hoofdstuk 4).[23]

Sinds de start van het schooljaar 2011-2012 gelden in het middelbaar beroepsonderwijs de nieuwe kwalificatie-eisen loopbaan en burgerschap. Het oude document uit 2007 ging ervan uit dat instellingen ontwikkeling of groei moesten vaststellen op deze gebieden bij hun studenten. Nu moet een instelling in de onderwijs- en examenregeling vastleggen hoe aan loopbaan en burgerschap wordt gewerkt en wat van de student wordt verwacht. Het gaat daarbij om een inspanningsverplichting voor de student in plaats van een resultaatverplichting. De Inspectie toetst dit bij het toezicht op de onderwijskwaliteit, niet bij het toezicht op de examenkwaliteit.

Hoger beroepsonderwijs: aandacht voor gerealiseerd eindniveau

In de kwaliteitsagenda van de HBO-raad *Kwaliteit als opdracht* uit 2009 wordt het belang van kennis benadrukt. De HBO-raad noemt de vaststelling van kennisbases in het hoger onderwijs "van eminent belang".[24] Een gedegen theoretische basis is dan ook één van de onderdelen van de standaard die de HBO-raad benoemt voor hbo-bachelors. De nadruk op het gerealiseerde eindniveau is ook te zien in het nieuwe accreditatiestelsel dat in januari 2011 in werking is getreden. Daarin zijn toetsing en gerealiseerde eindkwalificaties als apart beoordelingscriterium opgenomen. De door de HBO-raad ingestelde Commissie Externe Validering Examenkwaliteit

21 Onderwijsraad, 2012c.

22 Inspectie van het Onderwijs, 2010a; Inspectie van het Onderwijs, 2011b.

23 Servicepunt examinering mbo, z.j.

24 HBO-raad, 2009, p.17.

Hoger Beroepsonderwijs adviseert de onafhankelijke toetsing te versterken, bijvoorbeeld door te experimenteren met externe validering via instellingsoverstijgende voortgangstoetsen.[25]

2.5 Conclusie: nadruk op kwalificatie; socialisatie in beleid onderbelicht

De kabinetsambitie om van Nederland een sterke kenniseconomie te maken, heeft in de afgelopen periode geleid tot veel beleid gericht op kennisintensivering, kwaliteitsbevordering en het meten van onderwijsopbrengsten. Mede onder invloed van de resultaten van de PISA-onderzoeken uit 2009 (zie deel B, paragraaf 2.3) werd stevig ingezet op de basisvakken Nederlands en rekenen/wiskunde.

Daarnaast is veel beleid gericht geweest op het aanscherpen van de eindtermen, eindexameneisen en kwalificatiedossiers. De waarde van diploma's moest beter worden gewaarborgd. Op scholen was veel aandacht voor opbrengstgericht werken om zo zicht te krijgen op de effectiviteit van onderwijsprocessen en deze te bevorderen.

In de vorige *Stand van educatief Nederland* constateerde de raad al dat het beleid de nadruk legde op doelen gerelateerd aan de kwalificatiefunctie van onderwijs. In de afgelopen periode heeft onder invloed van de geschetste ontwikkelingen een versterking hiervan plaatsgevonden. Er is nauwelijks aandacht uitgegaan naar de socialisatie van leerlingen en het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs in dit opzicht.

25 Commissie externe validering examenkwaliteit hoger beroepsonderwijs, 2012.

Leerlingen moeten een zekere hoeveelheid basiskennis meekrijgen op school. Tegelijkertijd zijn er verschillen tussen leerlingen die vragen om een gedifferentieerd aanbod. De afgelopen jaren blijkt de basis van het onderwijs uniformer te zijn geworden. Differentiatie is vooral gericht op de beter presterende kinderen en jongeren.

3 Onderwijsinhouden: uniformiteit en differentiatie

Scholen en instellingen gaan meer op elkaar lijken wanneer veel eisen centraal worden vastgelegd. Naarmate de wet- en regelgeving meer ruimte laat, zal meer variatie ontstaan. Net als bij kwalificatie en socialisatie is het zoeken naar evenwicht tussen de uitersten een continu proces.

Van de onderwijsontwikkelingen die vallen binnen de dimensie uniformiteit-differentiatie herkennen respondenten in de veldraadpleging het vaakst: onderwijs op maat door passend onderwijs; groeiende aandacht voor centrale toetsen; steeds vroegere selectie; en invoering risicogericht inspectietoezicht.[26]

Onderwijs op maat door passend onderwijs wordt verschillend gewaardeerd. Met name ouders (in het primair en voortgezet onderwijs) en studenten (in het middelbaar beroepsonderwijs) zien het als een positieve ontwikkeling. Docenten in het primair en voortgezet onderwijs zijn veel minder vaak positief. Zij krijgen in de praktijk te maken met de nieuwe regelingen voor passend onderwijs en ervaren een toenemende werkdruk. Ook de groeiende aandacht voor centrale toetsen en vroege selectie wordt wisselend beoordeeld: relatief positief door ouders en studenten en relatief negatief door (met name) bestuurders en directieleden. Bij het risicogericht inspectietoezicht doen zich eveneens grote verschillen voor. Besturen en directies zijn hierover overwegend positief, terwijl docenten en met name ouders het vaak als een negatieve ontwikkeling bestempelen.

26 Plantinga & Mager, 2012.

Adviezen van de Onderwijsraad gerelateerd aan deze dimensie
Diverse aanbevelingen van de raad wijzen in de richting van uniformering. Zo heeft hij gepleit voor de invoering van de referentieniveaus taal en rekenen (in *Kaders voor de referentieniveaus,* 2009*)*. De raad is verder voorstander van een eindtoets in het primair onderwijs. In *Een diploma van waarde* (2010) adviseerde hij een systeem van normering/equivalering voor cruciale beroepsgerichte onderdelen in het middelbaar beroepsonderwijs te ontwikkelen om het vertrouwen in het examen te versterken. Dit systeem zou ook kunnen worden toegepast in relevante delen van het hoger onderwijs. En in *Verder met burgerschap in het onderwijs* (2012) geeft de raad aan dat alle scholen de gemeenschappelijke opdracht hebben hun leerlingen te leren functioneren in een democratische samenleving.

De raad besteedt ook aandacht aan variatie. Voorbeelden hiervan zijn de aanbeveling aan instellingen in het hoger onderwijs om zich meer te profileren in het advies *Hoger onderwijs voor de toekomst* (2011). Een ander voorbeeld is de aanbeveling in het advies *Toetsing in het primair onderwijs* (2011) om scholen zelf te laten bepalen welke (geijkte) eindtoets zij willen gebruiken. In *Een stevige basis voor iedere leerling* (2011) doet de raad de aanbeveling een diagnostisch instrument te gebruiken om het onderwijs beter te kunnen afstemmen op de behoeften van individuele leerlingen. De raad staat positief tegenover de invoering van passend onderwijs, maar plaatst vraagtekens bij de fasering en de praktische uitwerking in *Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte* (2011). Tot slot is de raad van mening dat scholen een eigen invulling moeten (kunnen blijven) geven aan cultuureducatie of aan het vraagstuk van seksuele diversiteit. Los van de gemeenschappelijke inhoudelijke kern moet ook de invulling van burgerschapseducatie aan scholen zelf worden overgelaten.[27]

3.1 Passend onderwijs: noodzakelijk én omstreden

Besturen, schoolteams, regionale expertisecentra en andere betrokkenen in het speciaal onderwijs zijn de afgelopen jaren druk geweest met de invoering van passend onderwijs. In de tweede helft van het vorige decennium werd duidelijk dat de onderwijszorgstructuur van dat moment (te) veel knelpunten opleverde. Er was onder andere sprake van een enorme groei van leerlingen met ambulante begeleiding (rugzakleerlingen), waardoor de uitgaven voor het onderwijs sterk opliepen (zie deel B, paragraaf 3.1). Dit gaf aanleiding tot herziening van de organisatie en financiering van de leerlingenzorg in het basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, delen van het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs.[28] Uiteindelijk kwam er een Wetsvoorstel herziening passend onderwijs. In het voorstel staat onder meer dat scholen gaan samenwerken in regionale verbanden. Deze samenwerkingsverbanden ontvangen een vast budget op basis van leerlingenaantallen en maken gezamenlijk afspraken over de verdeling van gelden en zorgleerlingen. Er is ook een zorgplicht voor scholen vastgelegd: zij moeten kinderen met een handicap of gedragsproblemen zo mogelijk een passende leerplek aanbieden op een reguliere school binnen het samenwerkingsverband, indien nodig met extra begeleiding.

Hoewel de onderwijswereld de noodzaak van de hervormingen van het speciaal onderwijs onderkent en er consensus heerst over de uitgangspunten, is er vrees voor onnodige bureaucratie en verlies van medezeggenschap op schoolniveau.[29] De ECPO (Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs), ingesteld om de invoering van passend onderwijs te evalueren en de minister te adviseren, wijst op een aantal risicofactoren. Volgens de ECPO ontbreken con-

27 Onderwijsraad, 2009b; Onderwijsraad, 2010b; Onderwijsraad, 2011a ; Onderwijsraad, 2011b; Onderwijsraad, 2011h; Onderwijsraad, 2011i. Onderwijsraad, 2012c.

28 Inspectie van het Onderwijs, 2012b; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011g.

29 Bronneman-Helmers, 2011; Inspectie van het Onderwijs, 2012b.

crete inhoudelijke doelen, is er geen duidelijke regie, zijn (positieve) resultaten van (voortijdig beëindigde) experimenten afwezig, is het tijdpad te krap en zijn de aangekondigde bezuinigingen van 300 miljoen euro te omvangrijk.[30] Deze laatste twee factoren riepen ook veel weerstand op in het onderwijsveld, dat zich onvoldoende voorbereid voelde op de komst van extra zorgleerlingen in de klas. In 2012 leidde dit tot een aantal grote protestacties.

De afgelopen jaren is gebleken dat scholen en leraren in primair en voortgezet onderwijs nog lang niet allemaal in staat zijn om onderwijs op maat aan te bieden, noch op de leerling toegesneden zorg en begeleiding.[31] In het Lenteakkoord van 2012 werd uiteindelijk overeengekomen de invoering van het wetsvoorstel met een jaar uit te stellen. Passend onderwijs wordt vanaf het schooljaar 2014-2015 gefaseerd ingevoerd. Bovendien werden aangekondigde bezuinigingen niet doorgevoerd. Op deze manier zou er meer ruimte zijn om zorg en passend onderwijs goed op elkaar af te stemmen.[32] De Wet passend onderwijs is uiteindelijk in oktober 2012 in de Eerste Kamer aangenomen.

3.2 Groeiende aandacht voor excellentie, ambitie en differentiatie

Toegenomen aandacht voor goed presterende leerlingen en studenten
Uit de PISA-onderzoeken 2009 bleek dat de prestaties van cognitief sterke leerlingen in Nederland de laatste jaren zijn gedaald (zie deel B, paragraaf 2.3). Met name hoogbegaafde leerlingen zouden te weinig worden uitgedaagd en relatief vaak onderpresteren.[33]

Toenemende aandacht voor deze groep leerlingen past zowel in de focus op excellentie van de laatste jaren, als binnen de gedachte van onderwijs op maat. Immers: alle leerlingen, niet alleen de zwakkere, hebben recht op aandacht en ondersteuning. Er zijn de laatste jaren dan ook diverse maatregelen voor deze groep genomen.[34]

De problemen waarop de gevraagde extra aandacht voor excellente leerlingen stuit, zijn ook vergelijkbaar met wat in de vorige paragraaf werd beschreven in het kader van passend onderwijs. Nog lang niet alle leerkrachten blijken bijvoorbeeld toegerust te zijn om voldoende te differentiëren in de aanpak die voor uiteenlopende leerlingenpopulaties nodig is.[35] Het toegenomen gebruik van leerlingvolgsystemen in primair en voortgezet onderwijs en de nadruk op opbrengstgericht werken zouden het makkelijker moeten maken om goede leerlingen steeds vroeger op te sporen en te ondersteunen met een afgestemd onderwijsaanbod. De professionaliseringsslag die hiervoor nodig is, komt echter pas recent op gang (zie verder paragraaf 4.6).

In het middelbaar beroepsonderwijs zijn de afgelopen jaren verkorte opleidingen ontstaan voor de betere en meest gemotiveerde studenten. Vaak worden er extra eisen aan vmbo'ers gesteld om toegelaten te worden tot deze verkorte opleidingen. Voor een deel ervan is een havo-diploma nodig.[36] Ook is er meer aandacht gekomen voor maatwerk voor specifieke deelnemersgroepen en voor verzwaring van opleidingsprogramma's (of verrijking, verbreding). Zo is er extra aandacht voor doorstroomkwalificaties voor het hoger beroepsonderwijs, inter-

30 Evaluatie en AdviesCommissie Passend Onderwijs, 2011.
31 Inspectie van het Onderwijs, 2012b.
32 *Verantwoordelijkheid nemen in crisistijd*, 2012.
33 Van der Steeg, Vermeer & Lanser, 2011.
34 Rijksoverheid, z.j.
35 Inspectie van het Onderwijs, 2012b.
36 Petit, Neuvel & Van Esch, 2011.

nationale stages en ondernemerschap en zijn er plustrajecten ten opzichte van het bestaande kwalificatiedossier.[37]

Ter bevordering van excellentie in het hoger onderwijs heeft het ministerie van Onderwijs het Siriusprogramma in het leven geroepen. Bekostigde hogescholen en universiteiten kunnen (alleen of in samenwerking met een andere instelling) een subsidie krijgen voor projecten die excellentie in de bachelorfase van het hoger onderwijs bevorderen.[38] Los daarvan hebben inmiddels de meeste universiteiten 'university colleges' (brede bacheloropleidingen voor getalenteerde en gemotiveerde kandidaten) en 'honoursprogramma's' binnen de reguliere opleidingen voor goed presterende studenten.[39]

Scholen en opleidingen als excellent beoordelen

Naast toegenomen aandacht voor excellente leerlingen en studenten is er ook meer aandacht geweest voor excellente scholen en opleidingen. Zo kan de NVAO (de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie) sinds 2011 opleidingen in het hoger onderwijs aanmerken als 'excellent'.[40] Deze instellingen of opleidingen kunnen extra selecteren aan de poort en het collegegeld verhogen.

De Inspectie denkt momenteel na over de wijze waarop differentiatie in het toezicht gestalte zal krijgen. Deze differentiatie houdt in dat de Inspectie niet alleen onderscheid maakt naar basiskwaliteit of geen basiskwaliteit, maar ook bijvoorbeeld het oordeel 'goed' of 'excellent' geeft. Vooruitlopend hierop heeft het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) een vakjury in het leven geroepen, die scholen het predicaat voor excellentie kon uitreiken, niet alleen op basis van leerprestaties, maar ook op basis van extra aanbod op verschillende gebieden. Ruim 160 scholen dongen mee in 2012. Daarvan ontvingen uiteindelijk 31 basisscholen en 21 scholen voor voortgezet onderwijs het predicaat Excellente School.[41]

Toenemende profilering van instellingen

Zowel om leerlingen/studenten te werven als om inhoudelijke redenen kiezen scholen en onderwijsinstellingen ervoor zich (op onderdelen) te profileren. In het primair en voortgezet onderwijs gaat het bijvoorbeeld om extra aandacht voor sport of cultuur, een programma als de vreedzame school of het aanbieden van tweetalig onderwijs. In het middelbaar beroepsonderwijs is er onder invloed van de commissie-Oudeman (2011) en het actieplan Focus op vakmanschap (2011) een toenemend streven naar verdere profilering op onderwijskundig gebied. In het hoger onderwijs is aan instellingen gevraagd plannen te maken voor de zwaartepunten waarop ze zich met name willen richten (commissie-Veerman, 2010).

De universiteiten richten zich (op grond van de prestatieafspraken) de komende periode op het tot stand brengen van een ambitieuze studiecultuur en het verbeteren van studieresultaten van studenten.[42] Dit gebeurt onder meer door verdere differentiatie van het onderwijs en door profilering (zowel onderwijsinhoudelijk als via het wetenschappelijk onderzoek). Universiteiten hebben in de afgelopen jaren op diverse manieren vorm gegeven aan differentiatie. Zo zijn kleine letterenstudies – ook als gevolg van het wegvallen van overheidsgeld – als

37 Van de Venne & McDaniel, 2012.

38 Sirius programma, z.j.

39 Vereniging van Samenwerkende Universiteiten in Nederland, 2012.

40 Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, 2011.

41 Jury Excellente Scholen, 2013.

42 Rijksoverheid, z.j.

specialisatierichtingen opgegaan in bachelorprogramma's.[43] Andere vormen van differentiatie en profilering zijn de Engelstalige opleidingen en de reeds besproken university colleges en honoursprogramma's. In 2013 werd de Wet kwaliteit in verscheidenheid aangenomen in de Eerste Kamer. Deze wet moet via betere voorlichting en begeleiding de juiste student op de juiste plaats krijgen.

3.3 Invoering referentieniveaus taal en rekenen

Scholen in Nederland hebben een hoge mate van vrijheid bij het realiseren van het onderwijsaanbod. De kerndoelen voor het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs zijn wel wettelijk vastgelegd, maar zeer globaal omschreven. Het zijn streefdoelen. De Inspectie ziet toe op de naleving door na te gaan in hoeverre scholen de kerndoelen halen.[44]

De autonomie van scholen kent echter grenzen, bijvoorbeeld wanneer de toegankelijkheid en/of de kwaliteit van het onderwijs in gevaar zijn. In 2008 bleek op 23% van de basisscholen de kwaliteit van het rekenonderwijs onder de maat.[45] Ook op het gebied van de Nederlandse taal waren er problemen: leerlingen uit de onderbouw van het praktijkonderwijs én van vmbo-scholen met basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen bleken in ruime meerderheid (bij de start in het voortgezet onderwijs) over onvoldoende taalvaardigheden te beschikken.

In 2008 verscheen het rapport *Over de drempels met taal en rekenen* van de commissie-Meijerink met niveaubeschrijvingen voor taal en rekenen.[46] Deze niveaubeschrijvingen dienden als basis voor de in 2010 ingevoerde Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. De referentieniveaus geven aan wat leerlingen op de overstapmomenten in het onderwijssysteem minimaal moeten kennen en kunnen.

De beheersing van taal en rekenen op de referentieniveaus vormt geen wettelijke voorwaarde tot toelating in het voortgezet onderwijs. De niveaubeschrijvingen zijn vooral bedoeld ter ondersteuning van de doorgaande leerlijnen (betere aansluiting op het voortgezet onderwijs) en het opbrengstgericht werken. Doel is leraren en scholen een diagnostisch instrument te geven voor het bepalen, volgen en stimuleren van de ontwikkeling van leerlingen.[47] Wel zijn basisscholen vanaf het schooljaar 2014-2015 verplicht valide en betrouwbare gegevens per leerling over de behaalde eindniveaus op te leveren aan de hand van de referentieniveaus. Ook vormen de referentieniveaus vanaf dat moment het ijkpunt voor het niveau van de Cito-toets.

Voor rekenen is voor alle leerlingen in het voortgezet onderwijs een rekentoets verplicht gesteld. Het is de bedoeling dat alle leerlingen, ook zij die geen wiskunde in hun pakket hebben, een rekentoets maken die is gebaseerd op het referentiekader uit de Wet referentieniveaus. Vanaf 2014 maakt de toets verplicht onderdeel uit van het centraal eindexamen. Daarnaast mag ten hoogste één van de cijfers voor de kernvakken Nederlands, Engels en wiskunde nog onvoldoende zijn (ten minste een 5).

43 Zoals Portugees (UU) of Roemeens (UvA). Zie bijvoorbeeld Funnekotter & Pauw, 2012 of Nederlands Dagblad, 2013.

44 Inspectie van het Onderwijs, 2012b.

45 Inspectie van het Onderwijs, 2008.

46 Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, 2008. In het referentiekader wordt voor een aantal leeftijden (samenvallend met de belangrijkste overgangen in het stelsel) aangegeven wat leerlingen aan basiskennis dienen te beheersen .

47 Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen), 2010

Voor het middelbaar beroepsonderwijs geldt dat de referentieniveaus moeten worden opgenomen in de eindtermen van de opleidingen. De centrale examens moeten inzicht geven in de beheersing van de referentieniveaus door de examenkandidaten.[48] Sinds 2011 worden voor het middelbaar beroepsonderwijs gefaseerd centraal ontwikkelde examens taal en rekenen ingevoerd.

In het hoger onderwijs worden bijvoorbeeld bij de pabo toelatingstoetsen afgenomen om te beoordelen of studenten het benodigde niveau voor de opleiding hebben. De kennisvakken in de lerarenopleiding worden afgesloten met een toets op basis van een landelijk opgestelde kennisbasis.

Al deze ontwikkelingen duiden op een toenemende uniformiteit van het taal- en rekenonderwijs.

3.4 Inspectie ziet toe op basiskwaliteit

Het inspectietoezicht werkt sinds 2009 risicogestuurd. Dit betekent dat de Inspectie jaarlijks een risicoanalyse uitvoert op basis van opbrengsten, jaarrapportages, signalen van betrokkenen (en al bij de Inspectie bekende informatie).[49] Alle scholen worden ten minste één maal in de vier jaar door de Inspectie bezocht. Volgens de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht moet het toezicht met name de basiskwaliteit van het onderwijs waarborgen.

Op basis van de risicoanalyse krijgen scholen een basisarrangement (als er geen risico's worden gesignaleerd) of vindt er verder onderzoek plaats. Als de Inspectie tekortkomingen signaleert in continuïteit, onderwijskwaliteit en/of naleving van voorschriften, krijgt de school te maken met een intensievere vorm van toezicht. De Inspectie spreekt bestuur en schoolleiding aan op de geconstateerde tekortkomingen en maakt afspraken over verbetering. Vervolgens onderzoekt de Inspectie het resultaat van deze verbeteringen.

Als de kwaliteit van het onderwijs op meerdere onderdelen ernstig tekortschiet, merkt de Inspectie een school of een onderdeel van een instelling aan als zwak of zeer zwak. De Inspectie oefent dan intensiever toezicht uit, met als doel dat het bestuur de tekortkomingen zo snel mogelijk opheft.

De Inspectie baseert haar oordeel voor een deel op leerprestaties: de score op de Cito-eindtoets (in het primair onderwijs), de examencijfers, het verschil tussen de uitslag van het schoolexamen en het centraal schriftelijk examen en het rendement in onder- en bovenbouw (in het voortgezet onderwijs). Daarbij houdt de Inspectie rekening met de leerlingenpopulatie. De Inspectie baseert haar oordeel ook op een aantal andere kwaliteitsaspecten.

Het aantal zwakke en zeer zwakke scholen is weliswaar in de afgelopen jaren afgenomen, maar er zijn vanuit het toezicht geen 'incentives' voor scholen om boven de minimumkwaliteit uit te komen (zie ook paragraaf 3.2 en deel B, paragraaf 2.3). Op stelselniveau zou de kwaliteitsontwikkeling volgens de Inspectie dan ook stagneren.[50] De Inspectie wil kwaliteitsverbetering bij

48 Alleen voor studenten die na 1 augustus 2010 zijn begonnen aan een mbo-opleiding.

49 Inspectie van het Onderwijs, 2011c; Dijkstra & Janssens, 2012.

50 Inspectie van het Onderwijs, 2013a.

de middengroep stimuleren door het toezicht meer te differentiëren; naast zeer zwak, zwak en basiskwaliteit kunnen ook andere kwalificaties worden onderscheiden.[51]

Waar de Inspectie naar prestaties kijkt, gaat het met name om de prestaties op de basisvaardigheden taal en rekenen. Opbrengsten op andere terreinen zijn minder goed objectief te beoordelen en blijven buiten beeld. Het gevolg hiervan kan zijn dat aspecten die minder makkelijk kunnen worden getoetst, maar wel belangrijk zijn voor de ontwikkeling van leerlingen, minder of helemaal geen aandacht krijgen.[52] Uit een peiling onder schoolleiders en docenten in het primair onderwijs naar cultuureducatie bleek dit een rol te spelen.[53] De focus op (zeer) zwakke scholen belemmert volgens sommigen ook het zicht op de ontwikkelingen van de kwaliteit van het onderwijs in brede zin.[54]

Ook het middelbaar beroepsonderwijs kent sinds 2012 risicogericht toezicht. Standaard worden de instellingen eens in de drie jaar bezocht. Voldoet een instelling niet aan de normen voor basiskwaliteit, dan kan deze de licentie voor een opleiding of voor het afnemen van een examen kwijtraken.

Strategisch gedrag als onbedoeld bijproduct van extern toezicht
De Inspectie constateert dat sommige scholen strategisch gedrag vertonen om aan de criteria van het toezichtkader te voldoen. Soms heeft dit negatieve gevolgen voor leerlingen.[55] Zo zijn er scholen in het voortgezet onderwijs die leerlingen met een relatief lage Cito-score niet toelaten. Er zijn ook scholen die extra veel leerlingen laten doubleren in het jaar voorafgaand aan het eindexamen, om zo de resultaten in het eindexamenjaar te verhogen. Het inspectietoezicht kan ook als argument worden gebruikt om af te zien van innovaties. Immers, als een experiment mislukt, kan dit imagoschade opleveren. Eenzelfde effect hebben de lijstjes van kwalitatief goede scholen die in diverse kranten en weekbladen verschijnen. Er bestaat dus een concreet risico dat scholen of besturen zich uitsluitend richten op de algemene criteria die in externe meetinstrumenten worden gehanteerd. Dit fenomeen wordt ook wel 'teaching to the test' genoemd.

3.5 Conclusie: uniformering aan de onderkant, differentiatie aan de bovenkant

Op het terrein van uniformering en differentiatie leiden de beleidsontwikkelingen tot meer uniformiteit aan de onderkant van het stelsel en tot meer differentiatie aan de bovenkant.

Er is stevig ingezet op basiskwaliteit, en dat was nodig. De basisvaardigheden taal en rekenen zijn meer geüniformeerd door de invoering van de referentieniveaus. Ook de (beoogde) invoering van centrale tussen- en eindtoetsen en het gebruik van leerlingvolgsystemen ondersteunen de ambitie om het beheersingsniveau van deze vakken te verhogen en door- en opstroom binnen het stelsel te bevorderen. Uniformering van deze doorstroomrelevante vakken is belangrijk om iedere leerling de kans te geven terecht te komen op het onderwijsniveau dat het best bij zijn of haar capaciteiten past. Het risicogestuurd toezicht door de Inspectie

51 Inspectie van het Onderwijs, 2013a, p.32.
52 De Wolf & Janssens, 2007, Inspectie van het Onderwijs, 2013.
53 TNS Nipo, 2012.
54 Ehren, 2011; Bronneman-Helmers, 2011.
55 Inspectie van het Onderwijs, 2013a.

bewaakt met name de basiskwaliteit van het onderwijs op scholen. De opbrengsten op het gebied van taal en rekenen en (in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) de kwaliteit van de examens vormen hierin een belangrijk onderdeel. Hoe scholen kunnen worden uitgedaagd om meer dan basiskwaliteit te leveren – om te differentiëren – is een aandachtspunt in het beleid en in het toezicht. Tot slot zijn er maatregelen genomen om de basiskwaliteit van de lerarenopleidingen te garanderen (zie verder paragraaf 4.5).

In het voortgezet en hoger onderwijs ontstaat steeds meer differentiatie doordat scholen en instellingen zich trachten te profileren, met een divers aanbod aan programma's tot gevolg. Veel van deze differentiatie is specifiek gericht op de beter presterende leerlingen en studenten.

Ontwikkelingen rond passend onderwijs zouden ook tot differentiatie binnen de school moeten leiden. De bedoeling is immers dat kinderen met verschillende aanleg en zorgbehoefte voldoende tot hun recht komen. Nog niet duidelijk is of deze differentiatie daadwerkelijk op deze manier vorm gaat krijgen. Hetzelfde geldt voor kinderen met een bovengemiddelde aanleg in het primair onderwijs.

Hoe wordt het onderwijs aangestuurd? De afgelopen jaren bevond de overheid zich in een spagaat tussen enerzijds centrale regulering en anderzijds het bevorderen van autonomie van scholen. In veel gevallen won de regulering.

4 Sturing: regulering en autonomie

De overheid heeft een grondwettelijke kernverantwoordelijkheid voor het onderwijs. Tegelijk is er in Nederland vrijheid van onderwijs (artikel 23 van de Grondwet): de scholen en schoolbesturen hebben autonomie; zij kunnen hun onderwijs zelf vormgeven. In de vorige twee hoofdstukken kwam een aantal thema's aan de orde waarin sprake is geweest van sterkere regulering in de afgelopen jaren. De referentieniveaus en centrale toetsing zijn daar voorbeelden van. Tegelijkertijd is in het onderwijs al langere tijd sprake van functionele decentralisatie: de overdracht van bevoegdheden naar school- en instellingsbesturen. Ook gemeenten hebben op een beperkt aantal terreinen meer zeggenschap gekregen (bijvoorbeeld voor- en vroegschoolse educatie). Bij het beleggen van verantwoordelijkheden op een lager niveau dringt zich de vraag op in hoeverre lokale overheden, instellingen en schoolbesturen daadwerkelijk zelf beslissingen kunnen nemen. Welke strategieën voor regulering en autonomievergroting heeft de overheid in de afgelopen jaren gevolgd? En wat zijn de gevolgen hiervan voor het onderwijsveld?

Een aantal thema's dat in de veldraadpleging vaak genoemd werd, heeft betrekking op deze dimensie.[56] Het gaat bijvoorbeeld om veel nieuwe regels naar aanleiding van incidenten, en sturing door prestatieafspraken en bestuursakkoorden met de sector. Directieleden en bestuurders zijn opvallend vaak negatief over veel nieuwe regels naar aanleiding van incidenten. Dat er in de afgelopen kabinetsperiode vooral gewerkt is met prestatieafspraken en bestuursakkoorden wordt overwegend als negatief ervaren, met name binnen het primair onderwijs. Bestuurders beoordelen de interactieve beleidsvoering rond bijvoorbeeld passend onderwijs (gespreksrondes in de regio) juist positief.

56 In de vorige edities van de Stand van educatief Nederland heette deze dimensie centraal-decentraal, maar ging over hetzelfde sturingsdilemma. Daarom is nu gekozen de naam in overeenstemming met de inhoud te brengen.

Adviezen van de Onderwijsraad gerelateerd aan deze dimensie
Relatief veel aanbevelingen van de raad gaan over de manier en mate van sturing. Na een aanvankelijke nadruk op meer regulering ligt de nadruk in de adviezen meer op de balans tussen regulering en autonomie.[57]

Centrale regulering werd bepleit om de kwaliteit van het onderwijs te borgen of te verhogen, bijvoorbeeld via steviger toezicht op en normering van leerresultaten en diploma's, of via de kwaliteit van leraren.[58] De raad liet zich positief uit over de instelling van een diplomaregister.[59] Ook zijn er aanbevelingen om de toegankelijkheid van het onderwijs te borgen: via wettelijke kaders, het formuleren van doorstroomregels, en het aanspreken van scholen die doorstroom belemmeren.[60]

In het advies *Geregelde ruimte* uit 2012 doet de raad enkele aanbevelingen voor een goede balans tussen centrale normstelling en de noodzakelijke variëteit in het stelsel. In recente adviezen doet de raad veelvuldig een beroep op de professionele leraar en benadrukt dat scholen zelf ook een grote mate van verantwoordelijkheid dragen.[61] Zo verkent de raad in *Moderne professionaliteit* (2013) wat de aard van professionaliteit in houding en handelen van individuele leraren nu eigenlijk inhoudt. In het advies *Cultuureducatie; leren creëren en inspireren* (2012) adviseert hij scholen bij cultuureducatie zelf de regie in handen te laten nemen. In *Publieke belangen dienen* (2013) wordt de verhouding regulering – autonomie van de andere kant benaderd: de raad stelt dat schoolbesturen ook verantwoordelijkheid dragen voor het stelsel als geheel, en dat ze naar deze verantwoordelijkheid dienen te handelen. De Inspectie kan kwaliteit stimuleren door de resultaten van vergelijkbare scholen als 'spiegel' aan te reiken.[62]

4.1 Veranderende rol van de overheid

De afgelopen periode heeft het terugtreden van de overheid op veel vlakken verder doorgezet. Steeds meer vraagt de overheid dat scholen en burgers hun zaken zelf organiseren. De decentralisatie heeft tot twee feitelijk tegengestelde ontwikkelingen geleid.[63] Terwijl scholen en schoolbesturen in bestuurlijk opzicht meer ruimte hebben gekregen (decentralisatie arbeidsvoorwaarden, invoering lumpsum financiering, bevorderen profilering ho-instellingen), is de ruimte in onderwijsinhoudelijk opzicht fors ingeperkt (wet- en regelgeving op het terrein van prestaties en centrale toetsing en examinering). De onderwijsinhoudelijke regelgeving is direct van invloed op de inrichting van het onderwijsproces binnen de school. Ook het toezicht op individuele scholen is aangescherpt door steeds meer nadruk te leggen op de behaalde leerresultaten. Door de onderwijsinhoud scherper te definiëren en te meten, is de overheid zich dus steeds meer met het proces gaan bemoeien.

Tegelijkertijd is het voor de overheid steeds lastiger geworden ervoor te zorgen dat instellingen meewerken aan het door de centrale overheid gewenste beleid. Meer of minder autonome onderwijsinstellingen kunnen op veel gebieden alleen gestuurd worden door overtuiging of verleiding (subsidies). In gevallen waar beleid van onderop als gevolg van belangentegenstel-

57 Onderwijsraad, 2010f. Deze balans werd expliciet geadresseerd in 2012 in het advies Geregelde ruimte, Onderwijsraad, 2012a.
58 Onderwijsraad, 2009a; Onderwijsraad, 2009b ; Onderwijsraad, 2009d; Onderwijsraad, 2009f; Onderwijsraad, 2010a; Onderwijsraad, 2010b; Onderwijsraad, 2010d; Onderwijsraad, 2011a; Onderwijsraad, 2011d; Onderwijsraad, 2011f; Onderwijsraad, 2011i;
59 Onderwijsraad, 2010a.
60 Onderwijsraad, 2010e; Onderwijsraad, 2010g.
61 Onderwijsraad, 2012a; Onderwijsraad, 2012c; Onderwijsraad, 2012f; Onderwijsraad, 2012, nr38; Onderwijsraad, 2012g.
62 Onderwijsraad, 2013c.
63 Bronneman-Helmers, 2011.

lingen niet werkte – bijvoorbeeld op het gebied van passend onderwijs – lukte het de overheid niet om in te grijpen.[64]

Andere manieren om met het onderwijsveld in gesprek te gaan
In de uitvoering van door de overheid geïnitieerde beleidsplannen zoekt het ministerie steeds vaker naar andere manieren om met het onderwijsveld samen te werken, zoals dialoog, consultatie en coöperatie.

In het kader van het beleidsproces rondom passend onderwijs zijn in bijna tachtig daartoe gevormde gespreksregio's gesprekken gevoerd met schoolbestuurders in het primair en het voortgezet onderwijs.[65] In deze gesprekken is expliciet aandacht geweest voor de zorgen en bezwaren van de scholen die met passend onderwijs te maken zouden krijgen. Besproken zijn het te volgen tijdspad, het gevreesde verlies aan expertise en de geplande bezuinigingen. Deze gesprekken hebben daadwerkelijk geleid tot aanpassingen in het voorgenomen beleidstraject.

Naar aanleiding van de actieplannen van het kabinet-Rutte I zette de overheid voor het funderend onderwijs het programma School aan Zet op. Hierin kunnen scholen worden begeleid bij het kiezen en vormgeven van doelen voor kwaliteitsverbetering.[66] Experts van School aan Zet gaan in gesprek met instellingen die zich op vrijwillige basis voor het programma hebben aangemeld. Gezamenlijk formuleren ze de ambities van de scholen, ontwerpen ze een implementatietraject en worden de behaalde resultaten geëvalueerd. Daarbij worden de ambities in principe gekoppeld aan de in de actieplannen genoemde resultaatgebieden.

Het middelbaar beroepsonderwijs kent een soortgelijk traject dat eveneens door de overheid is ingezet: het programmamanagement MBO2015 gaat in gesprek met roc's (regionale onderwijscentra).

Instellingen voor hoger onderwijs hebben hun ambities moeten verantwoorden tegenover de Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek. Deze commissie kan (en dit is anders dan in het funderend onderwijs) aan haar oordelen daadwerkelijk financiële en rechtspositionele consequenties koppelen. De rol van de reviewcommissie zal in de komende tijd wellicht nog groter worden, wanneer ze ook (deels) de meeropbrengsten van het sociaal leenstelsel gaat verdelen.

4.2 De invloed van sectororganisaties neemt toe

De afgelopen jaren is de invloed van sectororganisaties binnen het onderwijs sterk toegenomen. De overheid voert minder overleg met afzonderlijke onderwijsinstellingen en –als het bijvoorbeeld gaat om arbeidsvoorwaarden – meer met sectororganisaties: de PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, de Vereniging van hogescholen en de VSNU (Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten). Naast deze sectororganisaties, die namens de besturen optreden als werkgevers, kent het onderwijs van oudsher sterke vakbonden die spreken namens de werknemers. De laatste jaren zijn daar nog de Stichting van het Onderwijs (een samenwerkingsverband van bovengenoemde organisaties) en de Onderwijscoöperatie (voor organisaties van docenten) bijgekomen.

64 Bronneman-Helmers, 2011.

65 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011h.

66 Zie ook www. schoolaanzet.nl.

Door de toenemende invloed van organisaties die namens het onderwijsveld spreken, ervaren de afzonderlijke onderwijsinstellingen een afname van hun autonomie, zo blijkt uit de veldraadpleging van de raad. Dit zou te maken kunnen hebben met nog onvoldoende evenwicht in de verhoudingen tussen de organisaties onderling, en tussen de organisaties en de overheid. Zeker in het primair onderwijs is het nog zoeken. Hier is pas zeven jaar geleden de lumpsum ingevoerd en de decentralisering van de arbeidsvoorwaarden werd in 2013 door de Tweede Kamer goedgekeurd. Een afname in de ervaren autonomie kan vooral gezien worden als een oproep aan de sectorraden en werknemersorganisaties om aan de eigen legitimatie te werken.

4.3 Sturing door prestatieafspraken en bestuursakkoorden met de sector

De actieplannen van Rutte I zijn ten dele uitgewerkt in bestuursakkoorden met de sectororganisaties.[67] Voor het primair en het voortgezet onderwijs is daarin afgesproken dat een deel van het geld via de zogenoemde prestatiebox in de lumpsum terechtkomt. Dit wil zeggen dat scholen, in ruil voor afspraken over door de sector te behalen prestatiedoelstellingen, de ruimte krijgen om deze middelen naar eigen inzicht te besteden. Ook stelt elke school eigen, aan de doelen van de sector gerelateerde, streefdoelen op en verantwoordt zich hierover via het jaarverslag.

Het met de MBO Raad gesloten bestuursakkoord richt zich op de professionalisering van het personeel voor 2011 tot en met 2015. Voor het hoger onderwijs zijn met de koepels hoofdlijnenakkoorden afgesloten, die in prestatieafspraken met individuele instellingen verder worden gespecificeerd. Hierin zullen de missie en de visie van elke instelling een belangrijke rol spelen, maar er ligt ook een sterke nadruk op kwantificeerbare prestaties. Rondom de indicatoren voor studiesucces en kwaliteit – in de hoofdlijnenakkoorden bijvoorbeeld geoperationaliseerd als aantallen studenten in excellentietrajecten en doorstroomcijfers – is sprake van een voorwaardelijke financiering.

Ook met de particuliere aanbieders van hbo-opleidingen zijn prestatieafspraken gemaakt. In het vervolg moeten meer docenten met een mastergraad lesgeven. Ook gaan private aanbieders meedoen aan visitaties met gelijksoortige opleidingen in het bekostigde onderwijs. Daartegenover staan afspraken om oneigenlijke concurrentie tussen private aanbieders en bekostigde opleidingen te voorkomen.

4.4 Innovatieprojecten gestuurd door de overheid

Een van de doelen van autonomievergroting in het onderwijs was het onderwijs innovatiever en productiever te maken.[68] Decentrale innovatie komt echter moeilijk tot stand zonder financiële steun in de rug. De overheid financiert wel vernieuwende projecten en experimenten, maar alleen als ze aansluiten bij het door haar gewenste landelijk beleid. Daarbij bepaalt de overheid niet letterlijk wat scholen moeten doen, maar houdt wel de regie en geeft goedkeuring aan de innovaties die zijn 'toegestaan' of 'bedoeld'. Scholen en onderwijsinstellingen kunnen intekenen op deze programma's. Deze zijn vaak aantrekkelijk vanwege de extra gelden die ervoor beschikbaar zijn. Daardoor blijft er minder ruimte over om te werken aan vernieu-

67 Zie ook Onderwijsraad, 2012a.

68 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2002.

wingen die instellingen zelf van belang vinden. Tijd van docenten kan immers maar één keer worden besteed.

InnovatieImpuls Onderwijs
Voor het basis en voortgezet onderwijs heeft het kabinet sinds 1 juli 2011 20 miljoen euro beschikbaar gesteld onder de naam InnovatieImpuls Onderwijs.[69] Het geld is bestemd voor scholen die innovatieve projecten hebben ontwikkeld om het lerarentekort tegen te gaan. Bij deze IIO-experimenten ligt het accent op ideeën die het werk anders organiseren zonder dat de werkdruk toeneemt of de onderwijskwaliteit daaronder lijdt (bijvoorbeeld: onderwijs geven met de inzet van andere mensen dan leraren). De 158 deelnemende scholen kunnen gedurende een periode van vier jaar aanspraak maken op financiële middelen en intensieve begeleiding. Het leren van elkaar en het nagaan van de effecten van de innovaties zijn nadrukkelijk onderdeel van het project.

Gereguleerde innovatie in een nieuwe wet
In de zomer van 2012 werd een wijziging van kracht in de diverse onderwijswetten die ervoor moet zorgen dat scholen en besturen meer ruimte krijgen om te experimenteren zonder dat zij het risico lopen de wet te overtreden. De experimenten moeten de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs verbeteren. De voorwaarden voor de initiatieven (doel, uitvoering, duur en evaluatie) worden echter door de overheid vastgelegd via een algemene maatregel van bestuur. Deze wet vormt een llustratie van het spanningsveld tussen autonomie van onderwijsinstellingen, en regulering door de overheid: binnen de wet mag worden geëxperimenteerd, zij het zeer gereguleerd.

4.5 Incidenten vormen aanleiding voor nieuwe regels

De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor incidenten in het onderwijsveld. Voorbeelden hiervan zijn de problemen rond InHolland (hbo) en Amarantis (vo/mbo). Als gevolg van deze incidenten is een aantal beleidsmaatregelen genomen die aansluiten op eerdere maatregelen – genomen in reactie op de zogenoemde hbo-fraude uit 2001. Deze fraude heeft geleid tot een toename van de controle op de tot dan toe relatief autonome hbo-instellingen.

Strenge aanpak hoger (beroeps)onderwijs vanwege problemen rond examens
In de loop van 2010 is het hoger beroepsonderwijs opgeschrikt door problemen met de examenkwaliteit en examenprocedures. Aanvankelijk leek het probleem zich te beperken tot één instelling, maar nader onderzoek door de Inspectie bracht aan het licht dat vergelijkbare problemen ook op andere instellingen konden spelen, en niet alleen in het hoger beroepsonderwijs.[70] Naar aanleiding hiervan heeft de staatssecretaris een aantal maatregelen aangekondigd waarmee de eisen aan de kwaliteit van het onderwijs in het hoger beroepsonderwijs worden aangescherpt (zie ook paragraaf 2.4). De maatregelen zijn opgenomen in de Strategische Agenda Hoger Onderwijs. Daarnaast was aanvankelijk het idee dat de Inspectie een nadrukkelijker rol zou krijgen in het toezicht op de kwaliteit van hbo-instellingen. Deze laatste maatregel werd opgenomen in het Wetsvoorstel kwaliteitsborging hoger onderwijs, maar is daaruit inmiddels na kritiek van de Raad van State weer verwijderd. De behandeling van dit wetsvoorstel wordt verwacht in het najaar van 2013.

69 Zie www.innovatieimpulsonderwijs.nl.

70 Inspectie van het Onderwijs, 2011a.

Aangescherpt extern toezicht vanwege financiële problemen van instellingen
Begin 2012 bleek dat onderwijsgroep Amarantis in zware financiële problemen zit. Dit ondanks verscherpt inspectietoezicht in voorafgaande jaren. De Inspectie had op dit punt geen bevoegdheid in te grijpen (anders dan bij toezicht op de onderwijskwaliteit). In 2012 werd een reddingsplan opgesteld waarin de instelling bestaande uit scholen voor mbo en voortgezet onderwijs wordt opgedeeld in vijf kleinschaliger scholengroepen met elk een duidelijker regionaal en inhoudelijk profiel. Ministerie, gemeenten, MBO Raad en VO-raad stelden daarnaast miljoenen beschikbaar voor de continuïteit van de scholen en voor een sociaal plan. Er werd onderzoek gedaan naar het functioneren van het college van bestuur, de raad van toezicht, de accountant, de Inspectie en het ministerie. Begin 2013 presenteerden de minister en de staatssecretaris mede in reactie op dit onderzoek een brief over de versterking van de bestuurskracht in het onderwijs. In de brief zoeken zij naar een evenwicht tussen versterking van de bestuurskracht van (autonome) instellingen enerzijds en van het externe – financiële – toezicht anderzijds. Het belangrijkste instrument dat op dit terrein zal worden ingezet, is verscherping van het inspectietoezicht op de financiële continuïteit.[71] Het verscherpte continuïteitstoezicht geldt niet voor het hoger onderwijs; de autonomie van instellingen wordt hier belangrijker geacht dan het risico.

4.6 Toegenomen aandacht voor professionalisering docenten

Aanvankelijk leidde meer autonomie voor onderwijsinstellingen met name tot een versterking van de rol van het management. Sinds enkele jaren is er in het beleid groeiende aandacht voor de docenten. Daarbij gaat het om de kwaliteit van de docent, zijn taak om verantwoording af te leggen (opbrengstgericht werken) en zijn positie binnen de organisatie.[72] Salarisschalen in het onderwijs zijn ingekort en verhoogd, er is een nieuw functiegebouw in de vorm van de functiemix ingevoerd, er wordt toegezien op de kwaliteitsverbetering van de lerarenopleiding, de Onderwijscoöperatie is opgericht, en er zijn tussen overheid en werkgeversorganisaties convenanten opgesteld voor een professioneler personeelsbeleid. Bovendien worden de effecten van de maatregelen elk jaar geëvalueerd.

Het lerarenregister
Nog een manier om grip te krijgen op de kwaliteit van de docent is – net als bij medici en accountants – te registreren over welke bevoegdheden docenten beschikken, en op welke manier zij deze onderhouden. Hiermee is een begin gemaakt via het zogenoemde lerarenregister. De Onderwijscoöperatie, die organisaties van leraren zoals vakbonden en beroepsverenigingen vertegenwoordigt, heeft in februari 2012 een (vrijwillig) lerarenregister geopend. Het streefdoel uit het bestuursakkoord is dat in 2015 de helft van de leraren in het primair en voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs zich heeft ingeschreven. Op dit moment is nog maar een klein deel van de leraren bekend met het register: zo'n 15 tot 25%.[73] Bij het ter perse gaan van dit advies was volgens een vertegenwoordiger van de Onderwijscoöperatie 5% van de docenten in het register ingeschreven. In 2013 wordt een uitgebreide campagne voor inschrijving gevoerd. In het voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs zullen dit schooljaar pilots starten om het lerarenregister betekenisvol te maken als instrument voor duurzame kwaliteitsverbetering.

71 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013j.

72 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007.

73 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012d.

Toewerken naar professionele autonomie
De roep om meer professionele autonomie voor docenten groeit. Onderwijsinstellingen en docenten nemen zelf het voortouw. Zo doen instellingen in het hoger beroepsonderwijs pogingen om invulling te geven aan het begrip 'professionele ruimte'. Sociale partners in het hoger beroepsonderwijs hebben elkaar gevonden in een aantal belangrijke bouwstenen van professionele ruimte (versterking van teams en dialoog, toenemende zeggenschap), aan de hand waarvan het begrip verder kan worden uitgewerkt.[74]

Kwaliteitsverhoging lerarenopleidingen
Veel aandacht is in de afgelopen jaren uitgegaan naar de kwaliteit van de lerarenopleidingen. Er zijn prestatieafspraken gemaakt over de borging van kwaliteit. Het gaat om de borging van het niveau van de opleiding en van de interne kwaliteitszorg.

Op landelijk niveau is door de lerarenopleidingen gewerkt aan overzichten van de kennis die beginnende docenten in elk geval moeten hebben op diverse terreinen: de kennisbasis. Er zijn kennisbases voor een aantal vakken in het basisonderwijs (rekenen, taal, aardrijkskunde, enzovoort) en kennisbases voor de vakken in de tweedegraads lerarenopleidingen. In de kennisbases is vastgelegd wat beginnende docenten moeten kennen en kunnen, en er zijn (start) bekwaamheidseisen geformuleerd.

Voor hbo-opleidingen zijn landelijke eindtermen voor vakkennis, pedagogiek en didactiek geformuleerd op basis waarvan enkele landelijke certificerende toetsen zijn gemaakt. Ook worden er landelijke diagnostische toetsen ingevoerd over de volle breedte van het kerncurriculum.

Er is ook gewerkt aan specialisaties binnen de lerarenopleidingen (bijvoorbeeld de uitstroomprofielen jong kind en ouder kind op de pabo) om aankomende leraren zo goed mogelijk voor te bereiden op hun taak in de onderwijspraktijk.

Ten slotte zijn keurmerken ontwikkeld voor opleidingsscholen en academische opleidingsscholen.

74 *Verklaring sociale partners over de Professionele Ruimte in het hbo*, 2010.

Kernpunten uit de Lerarenagenda 2013-2020

- Hogere kennis- en geschiktheidseisen aan aankomende studenten voor de lerarenopleidingen: instroomeisen in tweedegraads lerarenopleidingen; selectie op geschiktheid voor het beroep; meer routes naar leraarschap om mogelijk dalende instroom door hogere eisen op te vangen.
- Hogescholen en universiteiten gaan door met het verbeteren van de kwaliteit van de lerarenopleidingen: lopende trajecten voor kwaliteitsverbetering met kracht voortzetten; kwaliteitsverbetering van de lerarenopleidingen zichtbaar maken; ruimte voor opleidingen met ambitie; in kaart brengen van de relaties tussen scholen en lerarenopleidingen; verbetering van de kwaliteit van opleiders van leraren.
- Lerarenopleidingen kunnen met aantrekkelijke en flexibele leerroutes meer doelgroepen aantrekken: vergroten van de kweekvijver om zo voldoende leraren in tekortvakken op te leiden door aantrekkelijke en flexibele leerroutes voor zij-instromers te bieden; aantrekkelijker maken van de pabo voor mannen; meer vwo'ers aantrekken voor de pabo's en tweedegraads lerarenopleidingen; over de hele linie meer masteropgeleide leraren voor de klas.
- De startende leraar ontwikkelt zich na de opleiding tot een volledig bekwame leraar: voor alle leraren een degelijk inwerk- en begeleidingsprogramma; experimenteren met junior leraar; goede begeleiding als onderdeel van het professioneel statuut.
- Leraren, schoolleiders en schoolbesturen maken van scholen lerende organisaties: voortzetten ontwikkeling naar een gedegen personeelsbeleid; carrièreperspectief bieden in een aantrekkelijke leeromgeving; meer professionele ruimte, minder regeldruk en de rol van de schoolleider hierin; leraren en bedrijfsleven leren van elkaar; intensivering van de samenwerking tussen scholen en lerarenopleidingen.
- Alle leraren bekwaam en bevoegd: onderwijsgevenden werken continu aan hun professionele ontwikkeling; validering kwaliteit nascholingsaanbod; leraren maken in het register zichtbaar dat ze bevoegd en blijvend bekwaam zijn; elke onderwijsgevende is bevoegd.
- Op weg naar een sterke beroepsorganisatie: ontwikkeling naar een volwaardige beroepsgroep; verbetering imago van de leraar.

4.7 Krimpproblematiek vraagt om meer centrale sturing

Een van de grote structurele problemen die de komende jaren afkomen op het onderwijsveld is de bevolkingskrimp in een aantal gebieden. De Onderwijsraad is hierop uitvoerig ingegaan in zijn advies *Grenzen aan kleine scholen* (2013).

De centrale overheid heeft pas recent een coördinerende en faciliterende rol op zich genomen bij het bestrijden van negatieve gevolgen van krimp.[75] Tot dan toe was zij van mening dat oplossingen op regionale en lokale niveaus tot stand moeten komen. De huidige staatssecretaris komt op verzoek van het veld met een aantal aanvullende maatregelen. Zo wordt de fusietoets aangepast in krimpsituaties en worden de mogelijkheden tot het vormen van samenwerkingsscholen versoepeld. Gestreefd wordt naar een landelijk steunpunt leerlingendaling (in samenwerking met de PO-Raad, VO-raad en AOC Raad) voor extra ondersteuning van regionale initiatieven. Ook zal de bekostigingssystematiek op termijn worden aangepast; de huidige toeslag voor kleine scholen zal anders worden ingezet. Al met al is ook ten aanzien van deze thematiek sprake van een toenemende sturing vanuit de centrale overheid.

75 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013b.

4.8 Conclusie: meer centrale sturing in een sector die professioneler wordt

De overheid worstelt met het vormgeven van haar landelijke stelselverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs in relatie tot de autonomie van instellingen. De wettelijke verantwoordelijkheid voor de basiskwaliteit wordt vertaald in verregaande centrale sturing. Voorbeelden hiervan zijn de prestatieafspraken uit de bestuursakkoorden, waarin tot op detailniveau afspraken zijn gemaakt over doelen voor scholen. In sommige gevallen keerde de wal het schip; schaalvergroting en financiële autonomie waren aanleiding tot grote problemen (Amarantis), die de overheid noodzaakten tot ingrijpen en het aanscherpen van het centrale toezicht. Tegelijkertijd lijkt de overheid zich steeds meer te realiseren dat het nodig is om de scholen 'mee te krijgen' bij het uitwerken van beleid. Organisaties als School aan Zet, MBO15 en InnovatieImpuls Onderwijs worden hiervoor ingezet.

Toenemende professionaliteit, maar ook luidere roep om ingrijpen
Leerkrachten en docenten, schoolleiders en bestuurders zijn steeds sterkere professionele beroepsgroepen en daarmee serieuze gesprekspartners voor de overheid. Tegelijkertijd is er de terugkerende roep om daadkracht en centrale sturing vanuit de Tweede Kamer en de media als zich incidenten voordoen zoals bij Amarantis. Ook hiertussen moet de overheid manoeuvreren.

Sectororganisaties hebben zich in de afgelopen jaren steeds meer een positie weten te verwerven als eigenaar van het onderwijs. Om deze positie te kunnen waarmaken, is het van belang dat de bestuurlijke verhoudingen bij de instellingen op orde zijn, professionaliteit is gewaarborgd en dat docenten, studenten en ouders voldoende inspraak hebben.[76]

76 Onderwijsraad, 2012a.

Hoe is de verhouding tussen publieke en private middelen in het onderwijs? In alle sectoren is de laatste jaren de beschikbaarheid van publieke middelen afgenomen, terwijl het belang van private investeringen (zowel in geld, als in tijd) toenam.

5 Middelen: publiek en privaat

De afgelopen decennia werd het grootste deel van het funderend en hoger onderwijs betaald uit publieke middelen. Ook in het onderwijs dringt schaarste zich echter op. Verschuiving naar meer private middelen of inspanningen (afkomstig van ouders, studenten of derden zoals bedrijven) kunnen hiervoor een oplossing zijn. Daarbij mag uiteraard niet de algemene toegankelijkheid van het onderwijs in het geding komen.

Ook de onderwerpen die in deze dimensie aan bod komen, zijn geselecteerd aan de hand van de veldraadpleging.[77] Hieruit bleek dat de ontwikkelingen 'minder financiële armslag', 'kwaliteit onder druk door minder financiële armslag' en 'aandacht voor ouderbetrokkenheid' het meest herkend werden door de respondenten. De eerste twee ontwikkelingen worden door vrijwel alle groepen en alle onderwijssectoren waargenomen. Niet heel verrassend worden beide ontwikkelingen negatief gewaardeerd. De toegenomen aandacht voor ouderbetrokkenheid wordt door alle sectoren, maar vooral door betrokkenen in het primair en het voortgezet onderwijs, herkend. De waardering hiervoor is vooral in het primair onderwijs overwegend positief.

Adviezen van de Onderwijsraad gerelateerd aan deze dimensie
In de adviezen die de dimensie publiek-privaat raken, pleit de raad voor een betere benutting van private hulpbronnen of voor een betere samenwerking met partijen buiten de school. Een voorbeeld is het advies *Een onderwijsprogramma met maatschappelijke voorhoedes* uit 2010. Ook zijn aanbevelingen gedaan voor een beter gebruik van de lokale culturele infrastructuur (in het advies *Cultuureducatie; leren, creëren en inspireren* uit 2012). In het advies *Wijziging van de Wet studiefinanciering* uit 2011 stelt de raad dat het belangrijk is de invoering van een sociaal leenstelsel te plaatsen in een langetermijnperspectief op de financiering van het hoger onderwijs. Er moet een heldere visie komen op wat een redelijke verdeling is van de kosten van studeren (tussen overheid/samenleving en student). Ook vindt de raad dat verhogingen van de private bijdragen gerelateerd moeten worden aan de kwaliteitsimpuls die aan het hoger onderwijs wordt gegeven: wie meer betaalt, mag meer kwaliteit verwachten. [78]

5.1 Minder financiële armslag instellingen

Mogelijke bezuinigingen op onderwijs waren punt van strijd tussen de onderwijssector en het ministerie van Onderwijs in de afgelopen jaren. Duidelijk is dat veel scholen niet uitkomen met de middelen die hen ter beschikking staan. Ook al doordat onderwijsinstellingen te maken

77 Plantinga & Mager, 2012.
78 Onderwijsraad, 2009g;Onderwijsraad, 2010c; Onderwijsraad, 2010h; Onderwijsraad, 2010i; Onderwijsraad, 2011j;

hebben met kortingen op meerdere vlakken tegelijk: minder bijdragen uit het gemeentefonds, uit projectsubsidies, eenmalige bijdragen, enzovoort.[79]

Volgens het CBS stegen in de periode 2006-2010 de lasten van primair en voortgezet onderwijs harder dan de baten. In 2011 bleek dat zowel het primair als het voortgezet onderwijs in aanzienlijke mate negatieve resultaten boekte. In 2012 constateerde Deloitte dat de resultaten weliswaar verbeteren, maar dat nog altijd ruim de helft van de schoolbesturen verlies lijdt.[80] De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2013 dat het evenwicht tussen wat scholen in het primair onderwijs aankunnen en wat er van hen gevraagd wordt, wankel is. De uitgaven dalen niet in hetzelfde tempo als de inkomsten.[81]

Oplopende kosten voor huisvesting en andere materiële zaken in primair en voortgezet onderwijs
De bekostiging van scholen voor primair onderwijs is opgebouwd uit een deel voor personeelskosten en een deel voor de zogenoemde materiële instandhouding (bedoeld voor onder andere huisvesting, inventaris en leermiddelen). Deze laatste vergoeding is gebaseerd op de begrote kosten van een 'gemiddelde' school. Veel besturen blijken aan onderhoud gebouw, elektra, gas en beheer en bestuur meer geld uit te geven dan zij via de reguliere begroting ontvangen.[82] Minder besteden zij aan leermiddelen, inventaris en apparatuur. In totaal overstijgen op de onderzochte posten de lasten de baten. Deze tekorten financieren schoolbesturen uit incidentele overheidsbijdragen, opgebouwde reserves, en ontvangen baten van derden.

Een zorgpunt van de PO-Raad was dat energiekosten van scholen oplopen, omdat er onvoldoende in de gebouwen werd geïnvesteerd (bijvoorbeeld isolatie en duurzaam bouwen). Er ligt daarom een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer om ook in het primair onderwijs – analoog aan de regeling in het voortgezet onderwijs – de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud van schoolgebouwen over te hevelen van de gemeente naar het schoolbestuur.

Geen (volledige) compensatie voor gestegen personeelslasten
De lastenstijgingen in het primair en voortgezet onderwijs worden voornamelijk veroorzaakt door een toename van de uitgaven aan personeel. Deze zijn in de periode 2006-2010 gestegen met 21%, onder meer door een toename van het aantal voltijdbanen.[83] De afgelopen jaren zijn door hogere pensioenlasten, gestegen kosten van het vervangingsfonds, hogere bapolasten (bevordering arbeidsparticipatie ouderen) en de invoering van de functiemix, de personeelslasten per leerkracht gestegen. Deze stijging is niet of slechts beperkt bekostigd door de overheid. In 2013 ontvangen de scholen als compensatie voor gestegen pensioenpremies bijvoorbeeld 0,37% extra personele bekostiging, terwijl de stijging van de premies in het voorafgaande jaar leidde tot een stijging van de loonkosten van 1,0%.[84] Ook vallen de kosten van de functiemix hoger uit dan aanvankelijk was begroot.

Kwaliteit onder druk door minder financiële armslag?
Schoolbesturen in vooral het primair onderwijs gaven vanaf 2011 in groten getale aan dat zij hierdoor niet meer de kwaliteit kunnen leveren die zij zelf voorstaan, noch de kwaliteit die de politiek van hen verlangt.[85] Een groeiend aantal schoolbestuurders in het primair en voort-

79 PO-raad, 2011.

80 Deloitte, 2012.

81 Algemene Rekenkamer, 2013.

82 Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven, 2011.

83 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013.

84 Vereniging van openbare en algemeen toegankelijke scholen, 2012.

85 PO-raad, 2012.

gezet onderwijs voelt zich gedwongen te bezuinigen op leraren, ondersteunend personeel, klassenomvang, apparatuur en onderhoud.[86]

Uit de evaluatie van de in 2006 ingevoerde lumpsumbekostiging blijkt dat besturen en schoolleiders nog te weinig andere keuzes maken dan vóór de invoering van lumpsumbekostiging.[87] De onderzoekers menen dat besturen hun financiële competenties verder kunnen ontwikkelen om de ruimte die er is optimaal te benutten. Een beperkt aantal besturen is in staat tot het voeren van een integraal beleid met een meerjarig perspectief. Voor het koppelen van de beschikbare middelen aan de onderwijsinhoudelijke doelen is het ontwikkelen van integraal beleid een belangrijke voorwaarde.

5.2 Toenemende aandacht voor efficiency

De verminderde beschikbaarheid van financiële middelen doet de aandacht voor efficiënt werken in het onderwijs toenemen. In diverse onderwijssectoren zijn projecten gestart om bij te dragen aan een betere koppeling tussen financieel beleid van de school of onderwijsinstelling enerzijds, en keuzes die gemaakt worden bij de vormgeving van het onderwijs anderzijds. De PO-Raad heeft daarvoor het programma 'Eerst kiezen dan delen' in het leven geroepen. De VO-raad organiseert een VO-academie om schoolleiders en bestuurders beter op te leiden op financieel gebied.

In reactie op de aanbevelingen van de commissie-Don is het financiële toezicht van de Inspectie in het primair en voortgezet onderwijs versterkt.[88] Zo heeft de Inspectie de afgelopen jaren onderzoeken uitgevoerd onder schoolbesturen met een of meer zwakke en/of zeer zwakke scholen en tegelijkertijd een hoge kapitalisatiefactor (een kengetal dat de 'rijkdom' van een school weergeeft). Ook zijn onderzoeken gedaan bij besturen van scholen in het primair en speciaal onderwijs met alleen een zeer hoge kapitalisatiefactor. In het hoger onderwijs wordt naar aanleiding van het commissierapport de kapitalisatiefactor meegewogen in het toezicht op de instellingen.

Efficiency nog niet structureel ingebed in beleid van scholen
Hoewel er veel aandacht is voor efficiënt werken, lijkt dit nog onvoldoende structureel ingebed in het beleid van scholen en onderwijsinstellingen. In 2009 constateerde de commissie-Don dat een meerjarige begroting en een goede risicoanalyse nog in geen van de sectoren gemeengoed zijn. Hiervoor zijn vaak onvoldoende inzicht en deskundigheid aanwezig bij bestuur en staf. In 2011 bleek dit nog steeds een zwak punt in de jaarverslagen van veel besturen.[89] Uit een veldraadpleging van de raad bleek dat onderwijsinstellingen dit onderwerp vaak nog weinig prioriteit geven.[90]

5.3 Groeiende vraag en aanbod particuliere voorzieningen

De afgelopen jaren is zowel de vraag naar als het aanbod van particuliere onderwijsvoorzieningen gestegen. Een groter deel van het geld dat overheid, burgers en bedrijven aan onderwijs

86 Van Grinsven, Mors & Elphick, 2012.
87 De Weerd, Paulussen-Hoogeboom, Van Bergen, Van Velden, Vossen, e.a., 2010.
88 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009.
89 Inspectie van het Onderwijs, 2012b.
90 Plantinga & Mager, 2012.

besteden, komt daarmee op de private markt terecht. Deels is dit het gevolg van wijzigingen in de bekostigingsregels, maar deels is dit ook een autonome ontwikkeling.

Uitwijkonderwijs als groeimarkt

Zoals in deel B (paragraaf 4.6) aan de orde kwam, is er de laatste jaren sprake van een sterk groeiend aanbod van particuliere voorzieningen voor 'uitwijkonderwijs': aanvullend of alternatief onderwijs voor primair of voortgezet onderwijs in situaties waarin reguliere scholen naar de mening van de ouders tekortschiet. Meestal betreft het extra ondersteuning als huiswerkbegeleiding, bijles voor specifieke vakken of eindexamentrainingen. De exacte omvang van deze markt is niet bekend.

Sterke markt voor private beroepsopleidingen

Uit onderzoek van SEO Economisch Onderzoek (uitgevoerd in 2012) bleek dat er 19.000 opleiders actief zijn in de markt van private beroepsopleidingen. Zij hadden een gezamenlijke omzet van zo'n 3,2 miljard euro in 2010.[91] Hierbij gaat het zowel om aanbieders van korte cursussen en trainingen, als om hele opleidingen op mbo-of ho-niveau. Een belangrijk deel van het aanbod is gericht op al geschoolde deelnemers: 53% van de private opleidingen is op het niveau van het hoger onderwijs. Qua deelnemers is er een redelijk gelijke verdeling: particulieren, publieke werknemers (ambtenaren, zorg, onderwijs) en private werknemers zijn ieder goed voor ongeveer een derde deel. Overigens gaat het merendeels om korte opleidingen: 60% duurt korter dan een maand. De opleidingen die twee tot vijf dagen duren, vormen de grootste groep met 32%; 18% duurt maximaal één dag.

De grenzen tussen initieel en postinitieel onderwijs vervagen steeds meer. Werknemers doen bijvoorbeeld een mbo-opleiding of volgen een bachelor of een master als bij- en nascholing, Toch blijft het speelveld voor publieke en private aanbieders van postinitieel onderwijs ongelijk. De voor initieel onderwijs verkregen overheidsgelden kunnen immers ook gebruikt worden op de postinitiële markt, door bijvoorbeeld met publiek geld ontwikkelde opleidingen zowel initieel als postinitieel aan te bieden.[92]

Marktwerking voor inburgeringscursussen: wijzigende doelen

De Wet inburgering brak in 2007 een markt open die voorheen exclusief aan publieke aanbieders was voorbehouden. Marktwerking op het terrein van de inburgeringscursussen werd mogelijk. Gemeenten werden verantwoordelijk voor de inkoop van de cursussen. Over de effecten van de wet zijn de meningen verdeeld. Gemeenten zijn positief over de keuzevrijheid. Roc's hebben te maken gehad met een sterk afnemende vraag. Of de beoogde kwaliteitsslag ook is gemaakt, valt lastig te achterhalen. De VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) is hier positief over, terwijl de MBO Raad vaststelt dat gemeenten kiezen voor de aanbieder met de laagste tarieven. Uit onderzoek blijkt dat de roc's toch nog een groot deel van de markt hebben weten te behouden, volgens de onderzoekers waarschijnlijk omdat zij de opleidingen onder de marktprijs aanbieden.[93] Er is ook sprake van steeds wijzigende doelen van inburgering, waardoor het voor aanbieders lastig is hierop in te spelen. Vier grote roc's eisen inmiddels een schadevergoeding van 100 miljoen euro van het Rijk wegens onbehoorlijk bestuur. De vier scholen zijn naar eigen zeggen elk tientallen miljoenen euro's misgelopen nadat het kabinet in 2007 besloot inburgeringscursussen over te laten aan de vrije markt.[94]

91 Rosenboom & Tieben, 2012.

92 Baarsma & Theeuwes, 2010.

93 Va n Maanen, Van Gestel & Visscher, 2009.

94 Lindhout, 2012.

Per 1 januari 2013 is de Wet inburgering opnieuw gewijzigd. Vanaf die datum moeten vreemdelingen hun verplichte inburgering zelf regelen en betalen. Asielmigranten zullen nog wel – in beperkte mate – door de gemeenten bij hun inburgering worden begeleid (maatschappelijke begeleiding). Ook wordt er één centraal examen voor inburgering geïntroduceerd. Dit kan problemen geven voor laagopgeleiden:[95] het aanbod zal zich naar verwachting in mindere mate op hen richten (omdat zij de aanbieder meer tijd en energie kosten). Bovendien moeten zij het minst in staat worden geacht de kwaliteit van het aanbod te beoordelen en zelf een weloverwogen keuze uit het aanbod te maken.

Mogelijk vraagfinanciering voor deeltijdopleidingen in het hoger onderwijs
In het hoger onderwijs is behalve de groter wordende private markt nog iets aan de hand. In maart 2012 sprak de staatssecretaris het voornemen uit om eind 2013 met nadere voorstellen te komen over vraagfinanciering voor deeltijdonderwijs.[96] Bij vraagfinanciering krijgen de deeltijdopleidingen niet langer rechtstreeks geld van de overheid, maar krijgen studenten een beurs. Daarmee kunnen zij zich inschrijven bij een onderwijsinstelling met het beste aanbod. De instelling krijgt via de studentenbeurs financiering binnen. De beurzen zijn beschikbaar voor sectoren met een bijzonder maatschappelijk en economisch belang, zoals onderwijs, zorg en de Nederlandse topsectoren. De staatssecretaris streeft naar invoering van het nieuwe systeem met ingang van het studiejaar 2017-2018. Dit voorstel kan tot een kleine revolutie in het hoger onderwijs leiden. Op dit moment is er immers een beperkte lijst van instellingen die voor bekostiging van hoger onderwijs in aanmerking komen – die instellingen zijn opgenomen in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Het voorstel van de staatssecretaris zou deze lijst voor het deeltijdonderwijs kunnen doorbreken. Een commissie gaat adviseren over de financiële en organisatorische consequenties van deze beslissing.’[97]

5.4 Oplopende vraag naar bijdragen particulieren

Aandacht voor ouderbetrokkenheid
Er is veel aandacht voor de bijdrage die ouders kunnen leveren aan het onderwijs, zowel financieel, als ook door inzet van tijd of betrokkenheid bij de school. Zo is door het ministerie beleid ingezet om ouders sterker bij het funderend onderwijs te betrekken. Op een speciale Facebookpagina van het programma School en ouders samen kunnen ouders, leraren en leerlingen met elkaar in gesprek gaan. Zij delen hun ervaringen en stellen vragen aan andere ouders, leraren of schoolleiders. Diverse organisaties in het land (zowel publiek als commercieel) organiseren bijeenkomsten, symposia en cursussen over dit thema.

Initiatieven om één dag ‘les te geven’ in het voortgezet onderwijs zijn succesvol
Particulieren dragen in veel gevallen graag bij aan scholen; bijvoorbeeld om voorlichting te geven over hun beroep of hobby. Initiatieven als de IMC Weekendschool en Dagjelesgeven zijn daarmee succesvol.

95 Andersson Elffers Felix, 2012.
96 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012b.
97 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013b.

De betrokkenheid van ouders bij het onderwijs (van primair onderwijs tot middelbaar beroepsonderwijs) is tussen 2009 en 2012 toegenomen.[98] Dit geldt zowel voor educatief als voor didactisch partnerschap. Ook hechten zowel ouders als scholen belang aan het gesprek over gezamenlijke waarden. Daarnaast is de tevredenheid over ouderparticipatie toegenomen. Scholen zelf doen een steeds groter beroep op ouders. Deels is dit te zien als compensatie voor tegenvallende inkomsten, maar ook omdat uit onderzoek blijkt dat ontwikkelingsstimulering thuis aantoonbaar tot betere onderwijskansen voor kinderen leidt. Peuterspeelzalen, instellingen voor kinderopvang, scholen, schoolbesturen en gemeenten ontwikkelen initiatieven om ouders bij het onderwijs te betrekken.

Gestegen kosten voor particulieren in het hoger onderwijs
Sinds 1 september 2010 is het volgen van een tweede studie niet langer bekostigd door de overheid. Sinds die datum mogen onderwijsinstellingen bovendien hogere collegegelden vragen aan studenten die een tweede studie doen. Het is aan de instelling zelf om de hoogte van dit instellingscollegegeld gemotiveerd te bepalen. Veel instellingen besloten om de verhoging nog een jaar uit te stellen. Inmiddels lopen de bedragen uiteen van 1.773 euro (gelijk aan het wettelijke collegegeld) op de Universiteit Tilburg tot 32.000 euro voor geneeskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen.[99]

In september 2011 heeft een groep studenten acht universiteiten gedagvaard om hen te dwingen meer duidelijkheid te verschaffen over de totstandkoming van hun instellingscollegegeld.[100] Volgens de studenten hebben de instellingen niet aangetoond dat hun tarieven in verhouding staan tot de reële kosten van de studies. De vordering van de studenten is tot nu toe door de rechter afgewezen.

Voor toekomstige studenten zullen ook de kosten voor de eerste studie oplopen. De regering-Rutte II is voornemens de basisbeurs voor studenten om te zetten in een sociaal leenstelsel. Er ligt nu een wetsvoorstel om met ingang van het studiejaar 2014-2015 dit leenstelsel in te voeren voor de masterfase; een studiejaar later moet de bachelorfase volgen. Voor de masterfase heeft ook de Onderwijsraad eerder aangegeven een dergelijke omzetting zinvol te vinden, omdat daar de particuliere baten vaak zo hoog zijn dat deze een investering van de student rechtvaardigen. Om de toegankelijkheid te waarborgen, zal de aanvullende beurs wel in haar huidige vorm blijven bestaan. Naar verwachting zien 7700 aanstaande studenten in het hoger beroepsonderwijs en 3000 aanstaande studenten in het hoger onderwijs af van de studie door invoering van het sociaal leenstelsel.[101] Het zijn vooral mbo'ers die aangeven te twijfelen.[102]

Niet altijd vindt de beoogde verhoging van particuliere kosten ook doorgang. Voor het middelbaar beroepsonderwijs is tussentijds sprake geweest van de invoering van een zogenoemde 30+-maatregel: het beroepsonderwijs voor deelnemers boven de 30 jaar zou niet meer uit publieke middelen bekostigd worden. Dit leidde tot een storm van protest, omdat juist in het middelbaar beroepsonderwijs veel mensen na een aantal jaren te hebben gewerkt weer een opleiding gaan volgen. Voor een aantal specialistische opleidingen die met name oudere stu-

98 De Bruin, Van de Linden, Van de Vegt & Van der Aa, 2012.

99 Overigens geldt voor opleidingen in de onderwijs- en gezondheidszorgsector in principe ook voor de tweede studie het wettelijk collegegeld, tenzij de eerste opleiding ook al in de onderwijs- of gezondheidssector was.

100 Zie www.stcau.nl/wordpress/

101 Centraal Planbureau, 2013a; Turkenburg, Herweijer & Dagevos, 2013.

102 Turkenburg, Herweijer & Dagevos, 2013.

denten trekken, zou de maatregel grote consequenties kunnen hebben. De maatregel werd al gauw afgezwakt en is in het Lenteakkoord in 2012 helemaal geschrapt.

Nog steeds klachten over onterechte schoolkosten mbo
In een rapport over schoolkosten in het middelbaar beroepsonderwijs constateert de JOB (Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs) dat de knelpunten die tien jaar geleden door diverse onderzoeken zijn vastgesteld, nog niet zijn verholpen.[103] Nog steeds betalen studenten onterechte, vaak ook ongespecificeerde, rekeningen.[104] Dit ondanks genomen maatregelen zoals het opstellen van een servicedocument en het inschakelen van de Inspectie. Volgens de JOB heeft de Inspectie nog geen enkele keer een boete opgelegd aan een instelling voor het onterecht doorberekenen van kosten. In reactie hierop heeft de minister de Inspectie opdracht gegeven de schoolkosten mee te nemen in de driejarige instellingsanalyse, en sancties toe te passen indien nodig.[105] Ook heeft de minister in mei 2012 een nieuwe handreiking schoolkosten gepresenteerd aan de bve-instellingen (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie). Volgens de MBO Raad laat deze richtlijn nog steeds te veel ruimte voor eigen interpretatie.[106]

Onduidelijke ouderbijdrage, afschaffing gratis schoolboeken
Ook over de vrijwillige ouderbijdrage in het funderend onderwijs bestaan zorgen. Niet alle scholen zijn transparant over de uitgaven die hiermee bekostigd worden. Bovendien vermelden zij niet altijd dat deze bijdrage vrijwillig is. Bij een steekproefonderzoek in 2010 van de Inspectie voldeed geen enkele onderzochte school aan alle voorschriften rond de ouderbijdrage. Naar aanleiding daarvan zijn het toezichtkader en de wetgeving gestroomlijnd. Na meerdere heronderzoeken bleken in april 2012 alle scholen uit de steekproef van 2010 aan de voorschriften te voldoen. De Inspectie zal de vrijwillige ouderbijdrage in het vervolg opnemen in het reguliere risicogerichte toezicht om eraan bij te dragen dat scholen hierover transparant communiceren. Vanaf 1 augustus 2012 hoeven scholen geen overeenkomst meer af te sluiten met ouders voor de bijdrage. Overigens stelt het schoolbestuur de ouderbijdrage vast.

In de schoolkostenmonitor uit het schooljaar 2009-2010 bleek dat de schoolkosten van ouders in het voortgezet onderwijs fors gedaald zijn door de invoering van de gratis schoolboeken.[107] Het kabinet is voornemens om de gratis schoolboeken vanaf het schooljaar 2015-2016 af te schaffen. In de schoolkostenmonitor uit het schooljaar 2012-2013 was opnieuw sprake van een daling van de schoolkosten voor ouders, zowel in het voortgezet onderwijs als in het middelbaar beroepsonderwijs.[108]

Begrotingsakkoord 2014
Vlak voor het ter perse gaan van dit rapport bereikte het kabinet-Rutte II een akkoord over de begroting met D'66, SGP en Christen Unie. Een van de speerpunten in dit akkoord is onderwijs. Er is onder meer afgesproken dat de gratis schoolboeken toch niet worden afgeschaft, er extra geld naar leraren en schoolleiders gaat, naar het praktijkonderwijs, en naar zomerscholen en schakelklassen.

103 Nelissen, 2011.
104 Zie ook: Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, 2012.
105 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012e.
106 MBO Raad, 2012b.
107 Van der Vegt, Beekhoven & Jepma, 2010.
108 Berger & Honcoop, 2013.

5.5 Toenemende publiek-private samenwerking

Het kabinet-Rutte I en ook voorgaande kabinetten stimuleerden de onderwijssector om het bedrijfsleven (nog) meer op te zoeken. Het financieel belang van publiek ondernemerschap in deze sector bedroeg in 2009 1,5 miljard euro.[109] Ook de bezuinigingen maken het genereren van extra inkomsten uit private activiteiten steeds meer noodzakelijk.

Met name in het beroepsonderwijs is er sprake van een groeiende publiek-private samenwerking (pps). Op zich werd er al langer samengewerkt tussen bedrijven en onderwijsinstellingen, in ieder geval rondom de beroepspraktijkvorming. In een aantal gevallen is die samenwerkingsrelatie nog nauwer geworden. Verregaande samenwerking tussen scholen en bedrijven vindt plaats in zogenoemde Centres of Expertise (hbo-niveau) en Centra voor Innovatief Vakmanschap (mbo-niveau). Er zijn er nu respectievelijk drie en vier van. Deze publiek-private samenwerkingsverbanden zijn gericht op een van de negen door overheid en bedrijfsleven aangewezen topsectoren.

Om de aansluiting van het middelbaar beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt te verbeteren, is verder op 1 januari 2012 de stichting SBB (Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven) van start gegaan. In SBB werken het middelbaar beroepsonderwijs en het georganiseerd bedrijfsleven samen. Colo, de vereniging van zeventien kenniscentra, is naar deze organisatie overgegaan.

Een trend in het onderwijs die het samenwerken met andere organisaties bevordert, is de behoefte aan andere openingstijden. In het primair onderwijs vertaalt zich dat naar de ontwikkeling van kindcentra en naar initiatieven zoals de Sterrenschool (een school/opvangorganisatie voor kinderen van nul tot twaalf jaar die het hele jaar door open is). In het beroepsonderwijs komen vakscholen op, hybride leeromgevingen en initiatieven als de netwerkschool.

Associate degree-programma's komen tegemoet aan behoefte van bedrijven
Na een positieve evaluatie van de pilot met de associate degree van 2006-2010 is in 2011 besloten tot de definitieve invoering hiervan. Dit is een tweejarige hbo-opleiding waarvan het diploma tussen mbo 4 en hbo-bachelor in zit. Volgens de evaluatie sluit de associate degree qua inhoud en niveau aan bij de kennisbehoefte van het mkb (midden- en kleinbedrijf). Een derde van de mkb-bedrijven geeft aan behoefte te hebben aan de associate degree als scholingsniveau.[110] Bij de definitieve invoering is ervoor gekozen de opleiding onder te brengen bij het hoger beroepsonderwijs, als onderdeel van de hbo-bacheloropleiding. Uit cijfers van het CBS blijkt dat deelnemers veelal afkomstig zijn uit het middelbaar beroepsonderwijs.[111] Ze zijn ouder en vaker vrouw dan de eerstejaars in de vierjarige hbo-opleidingen, en ze kiezen vaker voor een deeltijdopleiding.

Pps-constructies scholenbouw langzaam van start
Na een langzame start begint er inmiddels beweging te komen in het werken met pps-constructies (publiek-private samenwerking) voor scholenbouw in Nederland. De eerste school die via een dergelijke constructie tot stand kwam was het Montaigne Lyceum in Ypenburg in 2007. In 2013 zal de Eindhovense internationale school het tweede schoolgebouw in gebruik kunnen nemen dat op deze manier tot stand is gekomen. De belangstelling bij gemeenten

109 Algemene Rekenkamer, 2012.

110 De Graaf & Van den Berg, 2011.

111 Gans, 2013.

groeit, mede door de teruglopende middelen. In diverse gemeenten zijn in de gemeenteraad moties opgesteld die het college van burgemeester en wethouders oproepen na te denken over pps-constructies. Tegelijkertijd ontbreken op gemeentelijk niveau vaak de kennis en kunde om een dergelijk project te begeleiden.[112]

5.6 Toenemend belang van Europese gelden

Zeker in het hoger onderwijs neemt het belang van onderzoeksfinanciering via Europese subsidies toe. Maar ook voor andere onderwijsinstellingen zijn er steeds meer mogelijkheden om Europese gelden te verwerven.

Het hoger onderwijs maakt al langer gebruik van Europese subsidieprogramma's voor het financieren van onderzoek en voor de financiering van internationale studentenuitwisselingen. Ook voor andere onderwijssectoren zijn er mogelijkheden om van dergelijke beurzen gebruik te maken. Scholen uit het basisonderwijs kunnen via het Comeniusprogramma bijvoorbeeld subsidie aanvragen voor schoolpartnerschappen, bijscholing van docenten en schoolbezoeken. In het voortgezet onderwijs komt daar in het programma individuele mobiliteit van leerlingen bij. De hoeveelheid subsidie uit het Comeniusprogramma is tussen 2008 en 2011 gestegen van 3,6 naar 4,6 miljoen euro.[113]

In het primair en voortgezet onderwijs kunnen scholen gebruik maken van de regeling subsidie voor het bevorderen van internationale oriëntatie en samenwerking in het primair en voortgezet onderwijs, waarvoor bijna 3 miljoen euro op jaarbasis beschikbaar is.

5.7 Conclusie: afnemende middelen en verschuiving naar meer private investeringen

Over de hele linie is in het onderwijs, net als in alle andere sectoren van de maatschappij, de financiële nood toegenomen. Om te voorkomen dat dit zijn weerslag heeft op de kwaliteit van het geboden onderwijs, worden verschillende wegen bewandeld. De aandacht voor efficiency is in het primair en voortgezet onderwijs sterk toegenomen, maar men beschikt nog niet altijd over de kennis en kunde om hier daadwerkelijk slagen in te kunnen maken. Er is een toenemende vraag en een toegenomen aanbod van particuliere onderwijsvoorzieningen, in alle sectoren. De financiële bijdrage van ouders aan het funderend onderwijs is de afgelopen jaren minder geweest, mede door de gratis schoolboeken. Nu deze weer worden afgeschaft, zal de last hiervan terugschuiven naar het private domein. Een andere vorm van private investering door ouders betreft toenemende ouderparticipatie in het onderwijs. Verder is, met name in het middelbaar beroepsonderwijs en in het hoger onderwijs, steeds meer sprake van publiek-private samenwerking: bedrijven die op diverse manieren investeren in het onderwijs.

Samenvattend concludeert de raad dat de nadruk in de verhouding publiek-privaat steeds meer op private investeringen komt te liggen.

112 Zie www.ppsnetwerk.nl.

113 Leven Lang Leren subsidie, .

Afkortingen

bapo	bevordering arbeidsparticipatie ouderen
bnp	bruto nationaal product
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COOL	Cohortonderzoek onderwijsloopbanen
CPB	Centraal Planbureau
DeSeCo	Definition and Selection of Competencies
ECPO	Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs
fte	fulltime equivalent
hbo	hoger beroepsonderwijs
ho	hoger onderwijs
ict	informatie- en communicatietechnologie
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
JOB	Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
LVSI	Landelijke Vereniging van Studiebegeleidingsinstituten
lwoo	leerwegondersteundend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mkb	midden- en kleinbedrijf
nt2	Nederlands als tweede taal
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PIAAC	Programm for the International Assessment of Adult Competencies
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programm for International Student Assessment
po	primair onderwijs
PPON	Periodiek Peilingonderzoek van het Onderwijsniveau in Nederland
pps	publiek-private samenwerking
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
roc	regionaal opleidingencentrum
SBB	Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SLO	Stichting Leerplanontwikkeling
so	speciaal onderwijs
TIMMS	Trends in International Mathematics and Science Study
vavo	voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
wo	wetenschappelijk onderwijs
zmlk	zeer moeilijk lerende kinderen

Figurenlijst

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2012). *Publieke organisaties en private activiteiten*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2013). *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Allen, J., Coenen, J. & Van der Velden, R. van der (2007). *Afgestudeerden van het hoger onderwijs in Nederland in vergelijking met andere landen: Resultaten van het REFLEX project*. Den Haag: Ministerie van OCenW.

Allen, J. & Van der Velden, R. (eds.) (2011). *The Flexible Professional in the Knowledge Society: New Challenges for Higher Education*. Dordrecht: Springer.

Andersson Elffers Felix (2012). *Marktconsultatie inburgering*. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via https://abonneren.rijksoverheid.nl/media/00/66/040531/1477/bijlage_marktconsultatie_inburgering_-_bevindingenrapportage.pdf.

Baarsma, B. & Theeuwes, J. (2010). *Vouchers voor vaardigheden*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Bekkers, V.J.J.M., De Kool, D. & Straten, G (2012). *Ouderbetrokkenheid bij schoolbeleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Berdowski, Z., Berger, J. & Bal, J. (2010). *Geld naast de school. Private uitgaven in basis- en voortgezet onderwijs.* Zoetermeer: Research voor Beleid.

Berger, J. & Honcoop, P. (2013). *Schoolkostenmonitor vo en mbo; meting 2012-2013*. Zoetermeer: Panteia.

Berndsen, F.E.M & Van Leenen, H. (2013). *IPTO bevoegdheden 2011*. Amsterdam: Regioplan.

Besseling, J., Hagen, B., Andriessen, S., Te Peele, A., Crone, M., Kok, L. & De Vos, E. (2007). *Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking*. Leiden: TNO.

Bol, T. & Van de Werfhorst, H.G. (2013). Educational Systems and the Trade-Off between Labor Market Allocation and Equality of Educational Opportunity. *Comparative Education Review, 57*(2), 285-308.

Boon, W. & Horlings, E. (2013). *Kennisproductie voor de grote maatschappelijke vraagstukken*. Den Haag: Rathenauinstituut.

Borghans, L., Diris, R., Heckman, J.J., Kautz, T. & Ter Weel (2012). *Fostering Non-Cognitive Skills to Promote Lifetime Success.* OECD.

Borghans, L., Fourage, D. & De Grip, A. (2011). *Een leven lang leren in Nederland*. Maastricht: ROA.

Bouckaert, G. (2006). Who is learning what and from whom? The perspective of European countries. . In D. Schiemancke, A Fischer & M.S. Bucksteeg (eds.), *Wie lernt die Politik?* (41-54). Münster: Waxmann.

Bovens, M. (2012). *Opleiding als scheidslijn. Van oude en nieuwe maatschappelijke breukvlakken.* Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Bovens, M. & Wille, A. (2011). Falling or fluctuating trust levels? The case of The Netherlands. In M. Hooghe & S. Zmerli (eds.), *Political Trust: Why context matters* (47-66). Colchester: ECPR Press.

Brekelmans, J., Dekker, B. & Van der Wel, J. (2012). *Examens in extra vakken en vakken op een hoger niveau.* Amsterdam: Regioplan.

Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Bruggink, J.W. (2012). *Kloof in levensverwachting tussen hoog- en laagopgeleiden blijft even groot*. Webpagina. Geraadpleegd via http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/gezondheid-welzijn/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-feb07-glv-opleiding-art.htm.

Bruin, G. de, Linden, J. van de, Vegt, A. van de & Aa, R. van der (2012). *Monitor ouderbetrokkenheid in het po, vo en mbo; tweede meting*. Rotterdam: Ecorys, Oberon.

Buisman, M., Allen, J., Fouarge, D., Houtkoop, W. & Van der Velden, W. (2013). *PIAAC: Kernvaardigheden voor Werk en Leven. Resultaten van de Nederlandse survey 2012.* Den Bosch: ECBO.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2011). *Jaarboek onderwijs in cijfers.* Den Haag: CBS.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Jaarboek onderwijs in cijfers.* Zoetermeer: CBS.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2013). *Onderwijsinstellingen; financiën*. Webpagina. Geraadpleegd op 17 oktober 2013 via de website van Statline, http://statline.cbs.nl/StatWeb/pub lication/?DM=SLNL&PA=81491NED&D1=7&D2=1,3&D3=7,9,11,l&HDR=G2,G1&STB=T&VW=T.

Centraal Planbureau (2013a). *Deelname-effecten van de invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelor- en masterfase*. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via http://www.cpb.nl/publicatie/deelname-effecten-van-de-invoering-van-het-sociaal-leenstelsel-in-de-bachelor-en-masterfase.

Centraal Planbureau (2013b). *Macro-economische verkenning 2014*. Den Haag: Sdu uitgevers.

Chmielewski, A. K., Dumont, H. & Trautwein, U (2013). Tracking Effects Depend on Tracking Type: An International Comparison of Mathematics Self-Concept. *American Educational Research Journal, 50*(5), 925-957.

Coenen, J., Ramaekers, G & Van der Velden, R. van der (2012). *De waarde van MBO-4 opleidingen op de arbeidsmarkt.* Werkdocument.

Commissie Externe Validering Examenkwaliteit Hoger Beroepsonderwijs (2012). *Vreemde ogen dwingen.* Den Haag: HBO-raad.

Crul, M.R.J. & Lelie, F. (2012). *The European Second Generation Compared*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Currie, C., Zanotti, C., Morgan, A., Currie, D., De Looze, M., Roberts, C., Samdal, O., Smith, O.R.F. & Barnekow, V. (2012). *Social determinants of health and well-being among young people: Health Behaviour in School-Aged Children (HBSC) study: international report from the 2009/2010 survey.* Kopenhagen: WHO Regional Office for Europe.

De Graaf, D. & Van den Berg, E.(2011). *Monitor Associate degree 2006-2010; eindevaluatie uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

De Weerd, M., Paulussen-Hoogeboom, M.C., Van Bergen, C.T.A., Van Velden, J., Vossen, R. & Van de Brink, E. (2010). *Lumpsum PO in de praktijk. Slotevaluatie en onderzoek kwaliteit financieel management.* Amsterdam: Regioplan, Ernst & Young Advisory.

De Wolf, I.F. & Janssens, J.G. (2007). Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies. *Oxford Review of education, 33*(3), 379-396.

Deci, E.L., Koestner, R. & Ryan, M. (2001). Extrinsic Rewards and Intrinsic Motivation in Education: Reconsidered Once Again. *Review of Educational Research, 71*(1), 1-27.

Dekker, B, Krooneman, P.J., Brekelmans, J. & Groenewoud, M. (2012). *Onderwijsinspanningen taal en rekenen in PO, VO, en MBO.* Amsterdam: Regioplan.

Deloitte (2012). *Benchmark Onderwijs 2012. Meten is weten*. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Netherlands/Local%20Assets/Documents/NL/Branches/Publieke%20Zaken/Onderwijs/nl_nl_benchmark_onderwijs_2012.pdf.

Den Ridder, J. & Dekker, P. (2013). *Kwartaalbericht Continu Onderzoek Burgerperspectieven, 2013-2*. Geraadpleegd op 18 oktober 2013 via de website van SCP, http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2013/Burgerperspectieven_2013_2.

Den Ridder, J., Dekker, P. & Van Ditmars, M. (2012). *Burgerperspectieven 4*. Den Haag: SCP.

Dijkstra, A.B. (2012). *Sociale opbrengsten van onderwijs*. Inaugurele rede, Universiteit van Amsterdam. Amsterdam, 14 juni 2012.

Dijkstra, A.B. & Janssens, F. (red). (2012). *Om de kwaliteit van het basisonderwijs- Kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering* Den Haag: Boom Lemma Uitgevers. .

Driessen, G. (2012). *De doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid: ontwikkelingen in prestaties en het advies voortgezet onderwijs.* Nijmegen: ITS.

Driessen, G. & Van Langen, A. (2010). *De onderwijsachterstand van jongens*. Nijmegen: ITS.

Dronkers, J. (2010). *Positieve maar ook negatieve effecten van etnische diversiteit in scholen op onderwijsprestaties? Een empirische toets met internationale PISA-data*. Oratie. Maastricht, 17 juni 2010.

Dupriez, V., Dumay, X. & Vause, A. (2008). How Do School Systems Manage Pupils' Heterogeneity?'. *Comparative Education Review, 52*(2), 245-273.

Ehren, M.C. (2011). *Risicogestuurd toezicht na wijziging van de Wet op het Onderwijstoezicht; een kritische reflectie.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

European Commission (z.j.). *Key areas: comparing Member States' performances*. Webpagina. Geraadpleegd via de website van Europe 2020, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/key-areas/index_en.htm.

Eurostat (2013). *Labour markets at regional level*. Webpagina. Geraadpleegd via de website van http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Labour_markets_at_regional_level,

Evaluatie en AdviesCommissie Passend Onderwijs (2011). *Advies. Aanbevelingen bij het wetsvoorstel passend onderwijs.* Den Haag: ECPO.

Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (2008). *Over de drempels met taal en rekenen.* Enschede: Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen.

Funnekotter, B. & Pauw, J. (2012). *Universiteiten schrappen 30 talenstudies, kritiek uit het buitenland*. Webpagina. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via de website van NRC, http://www.nrc.nl/nieuws/2012/03/15/universiteiten-schrappen-30-taalopleidingen-kritiek-uit-buitenland/.

Gans, S. (2013). *Herzien: Verkort hbo trekt vooral mbo-gediplomeerden*. Webpagina. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via de website van Centraal Bureau voor de Statistiek, http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/onderwijs/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-3763-her.htm.

Gezondheidsraad (2009). *Autismespectrumstoornissen: een leven lang anders*. Den Haag: Gezondheidsraad.

Gijsberts, M., Huijnk, W. & Dagevos, J. (2012). *Jaarrapport Integratie 2011.* Den Haag: SCP.

Gille, E., Loijens, C., Noijons, E. & Zwitser, R. (2010). *Resultaten PISA-2009.* Arnhem: Cito.

Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs (2011). *Evaluatie van de nieuwe wetgeving voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs.* Groningen: GION.

Grubb, W.N. (2009). *The money myth: school resources, outcomes and equity*. New York: Russel Sage Foundation.

Hattie, J. (2009). *Visible Learning*. Oxon: Taylor & Francis.

HBO-raad (2009). *Kwaliteit als opdracht* Den Haag: HBO-raad.

Heckman, J.J., Moon, S.H., Pinto, R., Savelyev, P. & Yavitz, A. (2010). *A new cost-benefit and rate of return analysis for the Perry preschool program: a summary.* Cambridge, MA.Herweijer, L. (2011). Grenzen aan de opwaardse onderwijsmobiliteit? In A.van den Broek, R. Bronneman Helmers & V. Veldheer (eds.), *Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010* (43-74). Den Haag: SCP.

Hemker, B., Kordes, J. & Van Weerden, J. (2011). *Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 in 2010*. Arnhem, Cito.

Hooge, E, Burns, T & Wilkoszewski, H (2012). *Looking Beyond the Numbers: Stakeholders and Multiple School Accountability* Parijs: OECD Publishing.

Hoskins, B., Villalba, C.M.H. & Saisana, M (2012). *The 2011 Civic Competence Composite Indicator (CCCI-2).* Luxemburg: Publication Office of the European Union.

Inspectie van het Onderwijs (2003). *Moed tot meesterschap.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2008). *Basisvaardigheden rekenen-wiskunde.* Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010b). *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs. Een onderzoek naar het opbrengstgericht werken bij rekenen-wiskunde in het basisonderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011a). *Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011c). *Jaarwerkplan 2012.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012a). *Goed verkort?.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013a). *De staat van het onderwijs; Onderwijsverslag 2011/2012.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013b). *Over de volle breedte. Stand van zaken met betrekking tot het onderwijsaanbod in het basisonderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven (2011). *Materiële instandhoudingsbudget Primair Onderwijs.* Zoetermeer: IOO.

Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (2012). *Zwartboek Schoolkosten 2012*. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via de website van JOB, http://www.job-site.nl/uploads/managed_media/files/Zwartboek%20Schoolkosten%202012%20def2.pdf

Jonker, J. (2012). Prestaties Nederland in Europees perspectief. In Sociaal en Cultureel Planbureau (ed.), *Een verkenning van publieke prestaties voor de kabinetsformatie 2012* (35-45). Den Haag: SCP.

Jury Excellente Scholen (2013). *Maatgevende scholen*. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via de website van Excellente scholen, https://excellentescholen.s3.amazonaws.com/my-file-plugin/45/t33fr9zg8f2rs374tc_wzgsdh8frzbdwd5snfffpvsczhw528msqcsfrkbkf-7kmtz3nncnv-g5rszq.pdf?Signature=no%2FXQg%2FEYJHWrtxz%2BwknKnbH8WI%3D&Expires=1381580672&AWSAccessKeyId=AKIAIWEDR6NJ7CW6I3UA.

Kennisnet (2013). *Vier in balans monitor 2013. De laatste stand van zaken van ict en onderwijs.* Zoetermeer: Stichting Kennisnet.

Kloosterman, R., Ruiter, S., De Graaf, P.M. & Kraaykamp, G. (2009). Parental education, children's performance and the transition to higher secondary education: trends in primary and secondary effects over five Dutch school cohorts (1965–99). *The British Journal of Sociology, 60*(2), 377-398.

Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen (2009). *Rekenonderwijs op de basisschool: analyse en sleutels tot verbetering.* Amsterdam: KNAW.

Kronman, A.T. (2007). *Education's End. Why Our Colleges and Universities Have Given Up on the Meaning of Life.* New Haven CT: Yale University Press.

Kuhry, B., De Kam, F., Van der Torre, A., Van Tulder, F., Eggink, E., Pommer, E., Blank, J. & Herweijer, L. (2011). *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Kuiper, W, Van der Hoeven, M., Folmer, E., Van Graft, M. & Van den Akker, J. (2010). *Leerplankundige analyse van PISA-trends.* Enschede: SLO.

Kuyper, H. & Van der Werf, M.P.C. (2012). *Excellente leerlingen in het voortgezet onderwijs: schoolloopbanen, risicofactoren en keuzen*. Groningen: Gion.

Ladd, H.F., Fiske, E.B. & Ruijs, N. (2009). *Parental choice in the Netherlands: growing concerns about segregation*. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via http://www.ncspe.orgwww.ncspe.org/publications_files/OP%20182.pdf.

Lanser, D. & Ter Weel, B. (2013). *Veronderstellingen deelname-effecten van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs.* Den Haag: CPB.

Ledoux, G., Meijer, J. Van der Veen, I. & Breetvelt, I. (2013). *Meetinstrumenten voor sociale competenties, metacognitie en advanced skills*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Levels, M., Van der Velden, R. & Di Stasio, V. (2013). *How educational systems affected labor market allocation of school-leavers from secondary education in Europe between 1985 and 2008.* Te publiceren.

Leven Lang Leren subsidie. Webpagina. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via de website van Statistics for all, http://www.statisticsforall.eu/statistics-llp.php.

Lindhout, S. (2012). *Roc's claimen 100 miljoen van Asscher*. Webpagina. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via de website van Volkskrant.nl, http://www.volkskrant.nl/vk/nl/5288/Onderwijs/article/detail/3347525/2012/11/14/Roc-s-claimen-100-miljoen-van-Asscher.dhtml.

Maanen, D. van, Gestel, N. van & Visscher, K. (2009). *Marktwerking in het Inburgeringsonderwijs.* Utrecht: CapGemini Consulting.

Maslowski, R., Van der Werf, M.P.C., Oonk, G.H., Naayer, H.M. & Isac, M.M. (2012). *Burgerschapscompetenties van leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs: Eindrapport van de International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) in Nederland.* Groningen: Gion.

MBO Raad (2012a). *Benchmark middelbaar beroepsonderwijs 2011.* Webpagina. Geraadpleegd op 22 oktober 2013 via http://www.mboraad.nl/?page/1169572/Benchmark+middelbaar+beroepsonderwijs.aspx .

MBO Raad (2012b). *Brief minister van OCW over schoolkosten lost onduidelijkheden niet op*. Webpagina. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via http://www.mboraad.nl/?news/3458582/Brief+minister+van+OCW+over+schoolkosten+lost+onduidelijkheden+niet+op.aspx.

Meeuwisse, M., Severiens, S.E. & Born, M.Ph. (2010). Reasons for withdrawal from higher vocational education: A comparison of ethnic minority and majority non-completers. *Studies in Higher Education, 35*(1), 93-111.

Mevissen, J.W.M., Stouten, J., Van Cooten, E.S., Van der Wel, J.J. & Visee, H.C. (2011). Evaluatie convenant makelaarsfunctie, vrijwilligerswerk en maatschappelijke stage. Amsterdam: Regioplan.

Mijs, T.J.E. (2007). *Effectieve schoolverbetering*. Proefschrift Universiteit Utrecht.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Actieplan leerkracht van Nederland*. Den Haag: OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Aanbieding van het rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen.* Brief van Minister en Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 4 november 2009. Kamerstukken II, 2009-2010, 32123 VIII, 30.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011a). *Actieplan 'Basis voor presteren'.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011b). *Actieplan Beter Presteren: opbrengstgericht en ambitieus*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011c). *Actieplan mbo Focus op vakmanschap 2011-2015.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011d). *Beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad: "Onderwijs vormt".* Brief van Minister van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 19 mei 2011. Kenmerk: 297392.Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via http://www.onderwijsraad.nl/upload/publicaties/606/documenten/beleidsreactie-onderwijs-vormt.pdf.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011e). *Kwaliteit in verscheidenheid.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011f). *Leraar 2020 - een krachtig beroep!* Den Haag: Onderwijsraad.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011g). *Passend onderwijs.* Brief van Minister van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 31 januari 2011. Kamerstukken II, 2010-2011, 31497, 31.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011h). *Rapportage regiogesprekken passend onderwijs.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012a). *Beleidsreactie advies cultuureducatie in het primair onderwijs.* Brief van Minister en Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 24 oktober 2012. Kenmerk: 447637. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via http://www.onderwijsraad.nl/upload/publicaties/688/documenten/beleidsreactie-cultuureducatie-leren-creeren-inspireren.pdf.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012b). *Brede verkenning deeltijdonderwijs*. Brief van Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 30 maart 2012. Kamerstukken II, 31288, 285.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012c). *Spreekschets door Minister van Bijsterveldt. Opening schooljaar op het Koning Willem I College.* Geraadpleegd op 22 oktober 2013 via http://www.kw1c.nl/media/website/documenten/DEFOpeningmbojaar201220augustus2012.doc.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012d). *Voortgang bestuursakkoorden*. Brief van Minister en Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 1 november 2012. Kamerstukken II, 33400 VIII, 11.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012e). *Versterking van de positie van studenten in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo).* Brief van Minister van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 9 juli 2012. Kamerstukken II 2011-2012, 31524, 151.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012f). *Voortgangsrapportage implementatie referentiekader taal en rekenen*. Brief van Minister en Staatssecretaris van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 19 december 2012. Kamerstukken II 2012-2013, 31332, 19.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012g). *Werken in het onderwijs.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013a). *Aanpak voortijdig schoolverlaten*. Brief van Minister en Staatssecretaris van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 12 februari 2013. Kamerstukken II 2012-2013, 26695, 89.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013b). *Dalende leerlingenaantallen in primair en voortgezet onderwijs.* Brief van Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 29 mei 2013. Kamerstukken II, 2012-2013, 31293, 167.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013c). *Herziening kwalificatiestructuur.* Brief van Minister van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 15 juli 2013. Kamerstukken II 2012-2013, 33187, 42.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013d). *Kerncijfers 2008-2012*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013e). *Invulling subsidietaakstelling onderwijs en onderzoek*. Brief van Minister van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 30 mei 2013. Kamerstukken II 2012-2013, 33650, 1.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013f). *Ouderbetrokkenheid*. Brief van Staatssecretaris van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 15 juli 2013. Kamerstukken II 2012-2013, 33400 VIII, 62.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013g). *Voor- en vroegschoolse educatie*. Brief van Staatssecretaris van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 20 augustus 2013. Kamerstukken II 2012-2013, 31293, 181.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013h). *Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013i). *Toezegging wetsvoorstel doelmatige leerwegen*. Brief van Minister van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 12 juni 2013. Kamerstukken II 2012-2013, 33187, 41.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013j). *Versterking bestuurskracht onderwijs*. Brief van Minister en Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 19 april 2013. Kamerstukken II 2012-2013, 33495, 10.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013k). *Leven Lang Leren*. Brief van Minister van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 31 mei 2013. Kamerstukken II 2012-2013, 30012, 39.

Mooij, T., De Wit, W. & Fettelaar, D. (2011). *Sociale veiligheid in en rond scholen. Primair en Voortgezet Onderwijs 2006-2010.* Nijmegen: ITS.

Nationaal Onderwijsakkoord: de route naar geweldig onderwijs (2013). Geraadpleegd op 22 oktober 2013 via http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2013/09/19/nationaal-onderwijsakkoord-de-route-naar-geweldig-onderwijs.html.

Nederlands Centrum Onderwijs en Jeugdzorg (2013). *Groei leerlingen met speciale onderwijsbehoeften zet door.*Webpagina. Geraadpleegd via http://www.ncoj.nl/factsfigures/onderwijs/2013/fc2013_onderwijsbehoeften.php

Nederlands Dagblad (2013). *De universiteit is geen museum*. 2 januari 2013.

Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie (2012). *Vinger aan de pols. Jaarverslag NVAO 2011.* Den Haag: NVAO.

Nederlandse Zorgautoriteit (2013). *Marktscan en beleidsbrief geestelijke gezondheidszorg. Weergave van de markt 2008-2012* . Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.

Nelissen, S. (2011). *Schoolkosten binnen het MBO; de stand van zaken*. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via de website van JOB, http://job-site.nl/uploads/managed_media/files/Stand%20van%20Zaken%20betreffende%20de%20Schoolkosten.pdf.

Netjes, J.E., Van de Werfhorst, H.G., Van Karsten, S. & Bol, T. (2011). *Onderwijsstelsels en non-cognitieve uitkomsten van onderwijs Burgerschap, deviant gedrag en welzijn in landenvergelijkend perspectief.* Amsterdam: UvA.

Noordegraaf, M. (2007). From ''Pure'' to ''Hybrid'' Professionalism : Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains. *Administration & Society, 39*(6), 761-785.

Nussbaum, M. (2002). Education for Citizenship in an Era of Global Connection. *Studies in Philosophy and Education, 21*(4-5), 289-303

Onderwijsraad (2005). *Stand van educatief Nederland.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2009a). *Examens in het vmbo*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2009b). *Kaders voor referentieniveaus*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2009c). *Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2009d). *Minimum leerresultaten, interventie en intern toezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2009e). *Stand van educatief Nederland.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2009f). *Vernieuwd toezicht.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad(2009g). *Ontwikkelingsrichtingen voor het middelbaar beroepsonderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2010a). *Diplomaregister.* Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (2010b). *Een diploma van waarde.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2010c). *Een onderwijsprogramma met maatschappelijke voorhoedes.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2010d). *Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2010e). *Uitgebreid onderwijs*. Den Haag Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2010f). *Verzelfstandiging in het onderwijs I*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2010g). *Vroeg of laat*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2010h). *De school en kinderen met gedragsproblemen*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2010i). *Ouders als partners*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2011a). *Een stevige basis voor iedere leerling*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2011b). *Hoger onderwijs voor de toekomst*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2011c). *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2011d). *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2011e). *Ruim baan voor stapsgewijze verbeteringen*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2011f). *Om de kwaliteit van het beroepsonderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2011g). *Onderwijs vormt*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2011h). *Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2011i). *Toetsing in het primair onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2011j). *Wijziging van de Wet studiefinanciering*. Den Haag: Onderwijsraad
Onderwijsraad (2012a). *Geregelde ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2012b). *Reacties op het essay van Dinand Webbink*. Te raadplegen via www.onderwijsraad.nl.
Onderwijsraad (2012c). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2012d). *Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2012e). *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2012f). *Aanpassing kerndoelen seksualiteit en seksuele diversiteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2012g). *Leerlingvolgsysteem en tussentoets*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2013a). *Grenzen aan kleine scholen*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2013b). *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2013c). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2013e). *Onderwijs in ondernemerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad & Raad voor Cultuur (2012). *Cultuureducatie: leren, creëren, inspireren!* Den Haag: Onderwijsraad.
Organisation of Economic Co-operation and Development (z.j.). *OECD Skills Strategy*. Webpagina. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via de website van OECD, http://www.oecd.org/edu/oecdskillsstrategy.htm.
Organisation of Economic Co-operation and Development (2005). *The Definition and Selection of Key Competencies: Executive Summary*. Geraadpleegd op 18 oktober 2013 via de website van OECD, http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/definitionandselection-ofcompetenciesdeseco.htm.
Organisation of Economic Co-operation and Development (2010a). *Improving health and social cohesion through education*. Parijs: OECD Publishing.
Organisation of Economic Co-operation and Development (2010b). *PISA 2009 Results: Learning Trends: Changes in student performance since 2000 (Volume 5)*. Geraadpleegd op 22 oktober 2013 via de website van de OESO, http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/48852742.pdf.
Organisation of Economic Co-operation and Development (2010c). *PISA 2009 Results: Learning to Learn – Student Engagement, Strategies and Practices (Volume III)*. Parijs: OECD Publishing.

Organisation of Economic Co-operation and Development (2010d). *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background - Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II).* Parijs: OECD Publishing.

Organisation of Economic Co-operation and Development (2011). *Pisa 2009 key findings*. Webpagina. Geraadpleegd op 22 oktober 2013 via http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisa2009/pisa2009keyfindings.htm.

Organisation of Economic Co-operation and Development (2012a). *Better Skills Better Jobs Better Lives: A Strategic Approach to skill policies*. Parijs: OECD Publishing.

Organisation of Economic Co-operation and Development (2012b). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Studends and Schools.* Parijs: OECD.

Organisation of Economic Co-operation and Development (2012c). *Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrang Students*. Parijs: OECD Publishing.

Organisation of Economic Co-operation and Development (2013a). *Education at a Glance 2013*. Parijs: OECD.

Organisation of Economic Co-operation and Development (2013b). *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills.* Parijs: OECD.

Organisation of Economic Co-operation and Development (2013c). *Trends shaping education*. Parijs: OECD Publishing.

Peeters, R., Hofman, R.H. & Frissen, P.H.A. (2013). *Het ongemak van autonomie. Onderwijsbeleid tussen vrijheid en verantwoording.* Groningen: NSOB.

Pelgrim, C (2013). Meer leerlingen en minder leraren door geldgebrek in basisonderwijs. *NRC Handelsblad, 12 augustus*.

Petit, R., Neuvel, J. & Van Esch, W. (2011). *Inventarisatie verkorte bol-opleidingen op niveau 4*. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via de website van ecbo, http://www.ecbo.nl/ECBO/downloads/nieuws/Inventarisatie%20verkorte%20bol%20opleidingen%20niveau%204.pdf.

Plantinga, S. & Mager, D. (2012). *Ontwikkelingen in het onderwijs*. Te raadplegen vanaf 4 november 2013 via de website van Onderwijsraad, www.onderwijsraad.nl.

PO-raad (2011). *Minister ontkent financiële tekorten scholen.* Webpagina. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via de website van PO-raad, http://www.poraad.nl/content/minister-ontkent-financi%C3%ABle-tekorten-scholen.

PO-raad (2012). *Stille bezuinigingen brengen primair onderwijs in rode cijfers: de rek is eruit*. Webpagina. Geraadpleegd via de website van www.poraad.nl, http://www.poraad.nl/content/stille-bezuinigingen-brengen-primair-onderwijs-rode-cijfers-de-rek-eruit.

PO-raad (2013). *Bestuurlijke visitatie. Spiegel voor bestuurlijk handelen.* Utrecht: PO raad.

Research Centre for Education and the Labour Market (z.j.). Website, http://um-webdotnet20.unimaas.nl/roa/sis-online/home.aspx.

Rijken, S., Maas, I. & Ganzeboom, H.B.G. (2007). The Netherlands: Access to Higher Education - Institutional Arrangements and Inequality of Opportunity. In Y. Shavit, R. Arum & A. Gamoran (eds.), *Stratification in Higher Education: A Comparitive Study* (266-282). Stanford, CA: Stanford Universtiy Press.

Rijksoverheid (z.j.). *Ondersteuning hoogbegaafde leerlingen.* Webpagina. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via de website van Rijksoverheid, http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/ondersteuning-hoogbegaafde-leerlingen.

Rijksoverheid (2011). *Hoofdlijnenakkoord OCW-VSNU*. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via de website van Rijksoverheid, http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2011/12/12/hoofdlijnenakkoord-ocw-vsnu.html.

Rijksoverheid (2013). *Plan van aanpak tegen pesten*. Webpagina. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via de website van Rijksoverheid, http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veilig-leren-en-werken-in-het-onderwijs/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/03/25/plan-van-aanpak-tegen-pesten.html.

Rosenboom, N. & Tieben, B. (2012). *Marktmonitor private aanbieders van beroepsopleidingen*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek,.

Scheerens, J., Hendriks, M., Luyten, H., Sleegers, P & Glas, C. (2013). *Productive time in education. A review of the effectiveness of teaching time at school, homework and extended time outside school hours.* Enschede: Universiteit Twente.

Scheerens, J., Hendriks, M. & Steen, R. (2011). *School leadership effects revisited. Review and metaanalysis of empirical studies.* . Enschede: Universiteit Twente.

Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Kerr, D. & Losito, B. (2010). *Initial findings from the IEA international civic and citizenship education study.* Amsterdam IEA.

Schuyt, C.J.M. (2012). Rechtvaardigheid tussen generaties. *Socialisme & democratie, 69*(1), 102-108.

Science Guide (2013). *Better education for tomorrow's teachers*. Webpagina. Geraadpleegd op 18 oktober 2013 via de website van Science Guide, http://www.scienceguide.nl/201306/better-education-for-tomorrow%E2%80%99s-teachers.aspx?newsletter=282013&rel=#surname.

Sennett, R. (2008). *The Craftsman*. New Haven: Yale University Press.

Servicepunt examinering mbo (z.j.). *Projectinformatie*. Webpagina. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via http://www.examineringmbo.nl/projectinformatie.

Sirius programma (z.j.). *Webpagina*. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via http://www.siriusprogramma.nl/?pid=24&page=Home.

Stamos (2013). *Factsheet werkgelegenheid in het onderwijs.* Den Haag: Stamos/CAOP.

Stichting Leerplanontwikkeling (z.j.). *Niveauopbouw en toetslijn.* Webpagina. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via de website van Taal en rekenen, www.taalenrekenen.nl/referentiekader/niveauopbouw.

Tavernise, S. (2012). Life Spans Shrink for Least-Educated Whites in the U.S. *New York Times, 20 september 2012*.

Timmermans, A., Kuyper, H. & Van der Werf, G. (2012). *Onder- en overadvisering: voorkomen, risicofactoren en gevolgen.* Groningen: GION.

TIMMS & PIRLS (z.j.). Website, http://timss.bc.edu/

TNS Nipo (2012). *Motieven en drempels voor goede uitvoering Cultuureducatie. Uitkomsten van het Dialogue Board (online kwalitatief onderzoek)*. Amsterdam: TNS Nipo.

Tolsma, J. & Wolbers, M.H.J. (2010). *Naar een open samenleving? Recente ontwikkelingen in sociale stijging en daling in Nederland.* Den Haag: RMO.

Turkenburg, M., Herweijer, L. & Dagevos, J. (2013). *De studie waard*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Van Beekveld & Terpstra Organisatieadviesbureau, (2012). *Samen op zoek naar creatieve en innovatieve oplossingen voor krimpproblematiek*. Hoorn: Van Beekveld & Terpstra Organisatieadviesbureau.

Van de Venne, L. & McDaniel, O. (2012). *Kiezen moet: Focus in het mbo door profilering*. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via de website van ecbo, http://www.ecbo.nl/ECBO/downloads/publicaties/ecbo.12-145%20Focus%20in%20het%20mbo%20door%20profilering.pdf.

Van de Werfhorst, H.G. & Mijs, J.J.B. (2010). Achievement inequality and the institutional structure of educational systems: A comparative perspective. *Annual Review of Sociology, 36*, 407-428.

Van den Bulk, L. (2011). *Later kan ik altijd nog worden wat ik wil.* Antwerpen/Apeldoorn: Garant Uitgevers nv.

Van der Aa, R., De Bruin, G., Van Geel, S. & Pickles, A. (2012). *Doelmatigheidsbesef in het onderwijs. Case studies in het po en vo.* Rotterdam: Ecorys.

Van der Steeg, M., Vermeer, N. & Lanser, D. (2011). *Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Van der Vegt, A-L., Beekhoven, S. & Jepma, Y. (2010). *Schoolkostenmonitor 2009-2010.* Utrecht: Sardes.

Van der Velden, R.K.W. & Wolbers, M.J.H. (2004). The returns to vocational education in the Netherlands. In W Nijhof & W. van Esch (eds.), *Unravelling policy, power, process and performance.* (177-179). Den Bosch: CINOP.

Van Dorsselaer, S., De Looze, M., Vermeulen-Smit, E., De Roos, S., Verdurmen, J., Ter Bogt, T. & Vollebergh, W. (2010). *Gezondheid, welzijn en opvoeding van jongeren in Nederland.* Utrecht: Trimbosinstituut.

Van Eck, E., Voncken, E., Glaudé, M. & Roeleveld, J. (2013). *Opwaarts, mars. Een verklarende analyse van (verwachte) ontwikkelingen in de deelname aan het vmbo en het vo.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Van Grinsven, V., Mors, B. & Elphick, E. (2012). *Marktontwikkelingen in het primair en voortgezet onderwijs.* DUO Onderwijsonderzoek.

Van Weerden, J. & Hemker, B. (2012). *Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 in 2011.* Arnhem: Cito.

Veerman, G.M. & Dronkers, J. (2013). *Ethnic composition of schools and school performances in secondary education of Turkish migrant students in 7 countries and 19 European educational systems.* Amsterdam: AMCIS.

Veldheer, V., Jonker, J., Noije, L. & Vrooman, C. (2012). *Een beroep op de burger: Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012.* Den Haag: SCP.

Verantwoordelijkheid nemen in crisistijd (2012). Begrotingsakkoord 2013. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via http://www.nrc.nl/nieuws/2012/05/25/verantwoordelijkheid-nemen-in-crisistijd-blader-het-definitieve-lenteakkoord-door/.

Vereniging Katholiek Onderwijs (2013). *Herstel het evenwicht over werkelijke opbrengsten en geef leraren de ruimte*. Webpagina. Geraadpleegd op 18 oktober 2013 via de website van VKO, http://www.vkonet.nl/nieuws/3782-herstel-het-evenwicht-over-werkelijke-opbrengsten-en-geef-leraren-de-ruimte.

Vereniging van openbare en algemeen toegankelijke scholen (2012). *Personele bekostiging met 0,42% omhoog*. Webpagina. Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via de website van VOS-ABB, http://www.vosabb.nl/personele-bekostiging-omhoog-met-042/.

Vereniging van Samenwerkende Universiteiten in Nederland (2012). *Prestaties in perspectief.* Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via http://www.vsnu.nl/files/documenten/Publicaties/Trendrapportage_DEF.pdf.

Verklaring sociale partners over de Professionele Ruimte in het hbo (2010). Geraadpleegd op 11 oktober 2013 via http://www.hbo-raad.nl/hbo-raad/feiten-en-cijfers/doc_download/1217-gemeenschappelijke-verklaring-sociale-partners-over-de-professionele-ruimte-in-het-hbo.

Völker, B & Elchardus, M. (2012). *De sociale klasse voorbij.* Den Haag: Ministerie van BZK e.a.

Volman, M. (2011). *Kennis van betekenis*. Oratie. Amsterdam, 17 juni 2011.

Voogt, J. & Roblin, N.P. (2010). *21st Century Skills.* Enschede: Universiteit Twente.

Walberg, H.J. (1984). Improving the productivity of America's schools. *Educational Leadership, 41*(8), (19-27).

Waslander, S. (2006). Het onderwijs: over kansen en kiezen. In P. de Beer, J. van der Meer & P. Pekelharing (eds.), *Gelijk! Over de noodzakelijke terugkeer van een klassiek ideaal*. Amsterdam: van Gennip.

Waxman, H.C., Wang, M.C., Anderson, K.A. & Walberg, H.J. (1985). Adaptive Education and Student Outcomes: A Quantitative Synthesis. *Journal of Educational Research, 78*(4), 228-236.

Webbink, D. (2012). *Efficiency in Education*. Te raadplegen via www.onderwijsraad.nl.

Webbink, D., Gerritsen, S. & Van der Steeg, M. van der (2013). Financiële oprbengsten onderwijs verder omhoog. *Economisch Statistische Berichten, 98* (4651), 13-15.

Geraadpleegde deskundigen[1]

De heer J.J.M. van den Akker	Stichting Leerplanontwikkeling
Mevrouw W. Asbeek Brusse	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
De heer C. van den Berg	Vereniging van Universiteiten (VSNU)
De heer J.W. van Berkum	Guido de Bres-Stichting
De heer G. Biesta	University of Luxembourg
De heer R.V. Bijl	Sociaal en Cultureel Planbureau
De heer R.J. Bosker	Rijksuniversiteit Groningen
De heer H. Boutellier	Verwey-Jonker instituut
De heer R. Bovee	CNV Schoolleiders
De heer F.H.J.G. Brekelmans	Algemene Onderwijsbond
Mevrouw R. Bronneman-Helmers	Sociaal en Cultureel Planbureau*
De heer A.J.F. Duif	Algemene Vereniging Schoolleiders
De heer N. Foppen	Nederlandse Oudervereniging Katholiek Onderwijs
De heer J. Geurts	De Haagse Hogeschool
De heer A.B. de Graaf	Vereniging Hogescholen
De heer Th.C. de Graaf	Vereniging Hogescholen
De heer E. Hanushek	Stanford University, Georgia, VS
De heer J. Hattie	University of Melbourne, Australia
De heer P. ten Have	Landelijke Studenten Vakbond
Mevrouw E.H. Hooge	Hogeschool van Amsterdam*
Mevrouw M. Held	Beroepsvereniging MBO
De heer L. Herwijer	Sociaal en Cultureel Planbureau
De heer E. Jacobs	Oberon
De heer R. Janssens	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
De heer A. Jonk	Inspectie van het Onderwijs
De heer J.J. Jonker	Sociaal en Cultureel Planbureau
De heer W. van Katwijk	Ouders & COO
De heer S. Karsten	Universiteit van Amsterdam
De heer M. El Khayami	Islamitische Scholen Besturen Organisatie
Mevrouw A.M.E. Kil-Albersen	Onderwijscoöperatie
De heer J.A. Knottnerus	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
De heer B.J. Kollmer	Vereniging Openbaar Onderwijs
De heer M. Kooijman	AOC Raad
De heer P.J. Krooneman	Regioplan Beleidsonderzoek
Mevrouw G. Ledoux	Kohnstamm Instituut UvA BV
De heer M.J.S.M. van der Meer	Expertisecentrum Beroepsonderwijs
De heer J.A. van Nierop	Stichting Platforms VMBO
De heer R.A. Nijhoff	Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie
Mevrouw T. Pels	Verwey-Jonker Instituut
De heer J. Peschar,	Rijksuniversiteit Groningen*
Mevrouw M. Peters	Platform Beta en Techniek
Mevrouw R. Postma	Landelijke Oudervereniging Bijzonder Onderwijs
De heer M.R. Prak	Commissie Hoger Onderwijs

1 In sommige gevallen zijn de geraadpleegde deskundigen inmiddels niet meer in functie bij de betreffende organisatie. De organisatie die ze destijds vertegenwoordigden is in die gevallen aangemerkt met een *.

Mevrouw J. de Ranitz	Amsterdamse Hogeschool voor de Kunsten
De heer T. van Reekum	Interstedelijk Studenten Overleg*
Mevrouw P. Riep	Vereniging Beter Onderwijs Nederland
De heer B. Rijgersberg	Stichting Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
De heer A. Rinnooy Kan	Sociaal Economische Raad*
Mevrouw A.S. Roeters	Inspectie van het Onderwijs
De heer R.C.J. de Roon	Mr. Hans van Mierlo Stichting
De heer M. Roorda	Cito
Mevrouw L. Savelberg	Landelijk Aktie Komitee Scholieren*
De heer J. Scheerens	Universiteit Twente
Mevrouw J.H. Scholten	Vereniging van Universiteiten (VSNU)
De heer S. Slagter	Voorzitter VO-raad
De heer W. Spit	ECORYS Nederland BV
De heer S. Steen	Vereniging Bijzondere Scholen
De heer L. Stronks	Vereniging van Vrije Scholen
Mevrouw S. Walvisch	PO-raad
De heer D. Webbink	Erasmusuniversiteit Rotterdam
De heer R. K.W. van der Velden	ROA Maastricht
De heer M.J.M. Vermeulen	IVA beleidsonderzoek en advies
De heer E.T.B. Visser	Centrale voor Middelbare en Hogere Functionarissen
Mevrouw M.L.L. Volman	Universiteit van Amsterdam
De heer H. Vos	Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs*
Mevrouw J.L. Waayenberg	Vakbond voor de wetenschap (VAWO)
De heer M. Weekenborg	PO-Raad
De heer H.G. van de Werfhorst	Universiteit van Amsterdam
De heer M.W. Wigman	Algemene Vereniging Schoolleiders
De heer Th.E.M. Wijte	Vereniging Katholiek Onderwijs
Mevrouw I. de Wolf	Inspectie van het onderwijs
De heer J. van Zijl	MBO Raad

ONDERWIJSRAAD

Nassaulaan 6 - 2514 JS Den Haag
www.onderwijsraad.nl

In deze derde editie van de *Stand van educatief Nederland* geeft de raad een analyse van het Nederlandse onderwijs. Hoe staat het onderwijs er voor? Is het goed voorbereid op de toekomst? De raad constateert dat het Nederlands onderwijs het in internationale vergelijkingen goed doet. Maar hij signaleert daarnaast een aantal risico's. Om deze risico's te verkleinen formuleert de raad drie uitdagingen voor het onderwijsbeleid: maak de brede kwaliteit van het onderwijs meer inzichtelijk; stuur als overheid beter op hoofdlijnen en vraag meer professionaliteit van instellingen; en bevorder de eigenwaarde van álle jongeren door niet-cognitieve capaciteiten meer te waarderen.